

法政大学学術機関リポジトリ  
HOSEI UNIVERSITY REPOSITORY

## 民間活力を活かしたハローワーク改革のあり方

著者	佐野 哲
出版者	法政大学経営学会
雑誌名	経営志林
巻	48
号	1
ページ	35-62
発行年	2011-04-30
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10114/9051">http://hdl.handle.net/10114/9051</a>

## 〔論 文〕

## 民間活力を活かしたハローワーク改革のあり方

佐 野 哲

## はじめに

## (1) 調査研究の背景と目的

## ① 構造不況の進展と雇用サービス政策の拡充

2008年9月、米国の大手投資銀行リーマンブラザーズの破綻を境に、世界経済は「100年に一度」とさえ言われる構造的な景気後退期へと突入した。日本経済においても、米国市場への輸出に依存していた自動車産業を中心に景気後退が顕著となり、同年末にはいわゆる「派遣切り」（工場で働く派遣従業員の中途解約）が社会問題となっている。これに対し、直後のサミット（金融・世界経済に関する首脳会合）においては、世界的な景気後退に対する足並みを揃えた経済対策の必要性が参加国政府間で即座に合意され、日本においても緊急雇用対策など様々な経済政策が実施された。

翌2009年9月、先の衆議院議員選挙で単独過半数の議席を獲得した民主党が「鳩山内閣」を国会と中央官庁に送り出し、自民党から民主党へ「60年に一度」とも言える政権交代が実現した。発足直後から民主党政権は、景気持ち直し策に並べて国民生活への支援を第一に掲げ、子育てや雇用などに重点をおいた政策予算を組み、その政策実現に邁進している。これら予算の歳出が増大する一方、景気後退の影響から歳入減少が顕著となるなか、民主党政権は「事業仕分け」に象徴される行政の事業・サービスの徹底したムダ排除策により予算を絞り出し、この難局を乗り切ろうとしている。

以上の通り現在は、構造不況に対処するための雇用対策が喫緊の政策課題となる一方、これまでの中央政府を中心とした雇用サービスが、

予算の精査とともに政策枠組みの抜本的見直しを迫られている状況にある。つまり「雇用サービスの拡充政策は重要だが、それを公共機関が多大な予算をもって執り行うことは許されない」という状況下にあると言って良い。こうしたなかで注目されるのが、ハローワークのような公共機関ではなく、人材ビジネスなど「民間の活用による雇用サービス拡充策」である。

雇用サービスにおける民間活用策、すなわち民間人材ビジネス市場の拡大策については、政権交代前の自民政権において新自由主義的な経済政策が志向され、労働者派遣ビジネスを中心に積極的な規制緩和策が実施されたことで、そのマーケットは飛躍的に拡大してきている。しかしながら現在の民主党政権では、相対する社会民主主義的な経済政策への転換が図られつつあり、「派遣切り」が顕在化した生産工程派遣など、一部の人材ビジネスが再規制される方向に進んでいる。

## ② 国際条約の要請と政策運営のあり方

翻って1997年6月、国際労働機関（ILO）において加盟国による総会が行われ、「民間職業仲介所条約」（以下、ILO第181号条約）が採択された（日本は翌98年7月に批准<sup>1)</sup>）。この国際条約は、公共の雇用サービス（日本では公共職業安定所。以下、ハローワーク）と、民間の職業仲介所（有料職業紹介事業者をはじめとする人材ビジネス）の「協力促進のための条件の策定とその定期的な検討を国に求める」ものであった。国際条約の誠実な遵守は日本国憲法が定めるところの政府の重要な責務であることから、日本政府は関連法の改正（1999年の改正職業安定法及び改正労働者派遣法）をはじめとして、

官民の求人情報サイト共有化（2001年からの「しごと情報ネット」事業）、ハローワークの雇用サービスの民間委託（2004年からの「民間委託による長期失業者の就職支援事業」など）、官民競争入札制度によるサービスの総合比較（2006年の公共サービス改革法に基づく「市場化テスト」の実施）を順次行ってきた。

これらの労働市場政策は、新自由主義的な経済政策を志向した自民党政権のベクトルと同期しているため、一見して規制緩和・自由化政策として捉えられがちである。しかしながらILO第181号条約の批准を前提にして考えれば、むしろ、上記の国際条約が求める、公共部門と民間事業者の「協力促進」の枠組みを整備してきた経緯と理解するのが妥当だろう。その意味で捉えるべき今後の労働市場政策は、労働者派遣法改正論議のなかに見られるような自由化策から再規制への単なる逆戻りではなく、「協力促進のためのフレームワークの整備（法制度的な枠組みづくり）」から、「協力促進のためのオペレーティングシステムの開発（戦略的相互連携策の検討）」へと発展的に展開して行かなければならないのである。構造不況が進展するなか、もはや官主導、民主導、官民棲み分け等々の論議を、当事者間で悠長に続けている状況ではない。

本調査研究の目的は、国際条約の要請がありながらも、依然としてハローワークなど公共部門主導（官主導）で執り行われている雇用サービス対策のあり方について、人材ビジネスなど民間部門主導への転換を視野に入れ、官（ハローワーク）及び民（人材ビジネス）の事業担当当事者の現場の意見を採り上げながら再考を加えて行こうとするものである<sup>2)</sup>。

## (2) 実態調査の概要と本稿の構成

本調査研究では、「現場の意見」の集約にあたり、事業担当者へのヒアリング調査を実施している。ヒアリングにおいては、各地域を所管するハローワークの雇用サービス担当者及び同地域に立地する有料職業紹介事業者（人材ビジネス事業者）を主たる対象とした。加えて、東京や大阪などの大都市圏を中心に地方自治体（都道府県や政令指定都市）が、ハローワークのサービスとは別個の雇用サービスを民間人材ビジネスへの業務委託によって実施してきている状況を踏まえ、都道府県等の雇用政策担当者へのヒアリングも同時に行った。ヒアリング調査期間は、2009年8月～11月である。表1では、ヒアリング調査対象者のリストについて取りまとめている。

表1 ヒアリング調査の対象

地域・対象番号		調査対象者の所属	調査実施期間
A 地域	A-1	地方労働局・ハローワーク	2009年8月
	A-2	地方自治体	2009年8月
	A-3	有料職業紹介事業者	2009年8月
B 地域	B-1	地方労働局・ハローワーク	2009年11月
	B-2	地方自治体	2009年8月
	B-3	有料職業紹介事業者	2009年11月
C 地域	C-1	地方労働局・ハローワーク	2009年9月
	C-2	地方自治体	2009年9月
	C-3	有料職業紹介事業者	2009年9月
D 地域	D-1	地方労働局・ハローワーク	2009年8月
	D-2	地方自治体	2009年8月
	D-3	有料職業紹介事業者	2009年8月
E 地域	E-1	地方労働局・ハローワーク	2009年9月
	E-2	地方自治体	2009年9月
	E-3	有料職業紹介事業者	2009年9月

なお、本稿の構成は以下の通りである。

まず本稿の前半では、日本の人材紹介ビジネスが1990年代の規制緩和以降、急速に拡大し、ハローワークと比肩するレベルの取扱実績を上げてきている現実に着目する（1. 人材紹介ビジネスの現在）。職種別の職業紹介取扱実績を見ると、分野によってはハローワークを遙かに上回る実績を上げている。こうした実態を見ても、公共部門（ハローワーク）のサービス機能強化においては、民間の能力とノウハウを最大限活用する施策（つまり民活施策）が求められることが解るだろう。

そして後半では、民間活用によるハローワーク改革の具体策について、対求人事業所サービスと対求職者サービスのそれぞれのあり方を論じていく。ここでは、ハローワークにおける職業紹介サービスの実態と課題について、本調査研究で実施したヒアリング調査結果をもとに整理し、それぞれの論点を抽出しながら「民活施策の具体案」を論じていく（2. 民間活用施策の具体案）。

最後に、本調査研究から得られた知見（政策的インプリケーション）について、具体策を提示しつつまとめている（表4 職業紹介業務における民間活用策の具体的アイディア）。ハローワークに対する「厳しい政策要求」となっているが、いずれも国民サービスの向上の観点から不可欠な施策であると確信するものである。

## 1. 人材紹介ビジネスの現在

### (1) これまでの人材紹介ビジネス

#### ① 「日陰のビジネス」としての市場形成

1964年、職業安定法が定める取扱職業に「経営管理者」と「科学技術者」が追加された。職業安定法は、労働市場の安定化を目的として民間の職業紹介事業に許可制を導入していることから、人材紹介ビジネスは法が定める取扱範囲のなかで、国の許可を取る必要があった。これにより人材紹介ビジネスは、「経営管理者」の取扱として文科系のホワイトカラー管理職を、「科学技術者」の取扱として理科系の技術職を

企業に斡旋し、紹介した企業から紹介料とコンサルティング顧問料を受け取るビジネスとして制度的に確立した。

それ以降、人材紹介ビジネスは、日本経済の環境・構造変化とともに着実な成長を遂げてきた。1970年代のオイルショックや貿易自由化、日本市場への外資導入、80年代の円高不況、バブル経済など、日本経済のそれぞれの節目には必ず大きな労働移動が発生していた。当時の日本企業においては、日本の経営（終身雇用、年功序列、企業内組合などによる従業員の長期的雇用慣行）が定着しており、多くの企業は余剰人員に対し、グループ内での再配置など内部労働市場で対応していた。人材紹介ビジネスのマーケットは、この内部労働市場で対応しきれない分野を担う、いわば「日陰のビジネス」であった<sup>3)</sup>。

さらに、当時の職業安定法が紹介料の上限を設定していた（紹介した者の予定年収の6ヵ月分の約10%）ため、各事業者はマッチングコストの大部分をコンサルティング顧問料から得ていたが、これを法違反であるとする意見が求人企業から出され、裁判に持ち込まれるケースもあった。こうしたことから事業者の行動様式及び業界内の組織文化には、自らの存立基盤や関連する法制度を曖昧にしながら仕事を進める「日陰のビジネス」的スタイルが定着してしまっていた。

#### ② 人材ビジネスの規制緩和政策

1997年は、人材紹介ビジネスが大きく生まれ変わる年となった。同年の世界経済はアジア通貨危機の混乱に翻弄されており、日本経済においては国内四大証券会社の一角である山一証券が自主廃業するなど、国内金融機関をはじめ様々な産業が構造的な不況に陥り、多くの企業で人事のリストラが断行された。また翌98年には、日本版金融ビッグバン（金融システム改革法による制度改革）が実施されている。

各社でリストラの対象となったのは、当時、50代に入りつつあった「団塊の世代（1947～49年生まれのベビーブーマー世代）」であった。この世代は、1960年代後半の高度成長期に、学

卒として企業に大量採用された従業者集団である。彼らは、その後も終身雇用、年功序列賃金制度の下で安定的に雇用されてきていたが、そもそも「団塊」ゆえに各企業ともに総数が多く、年齢が50代を超え賃金が上昇して企業の人件費負担感が増していた上に、加えて管理職昇進により労働組合から脱退したことで、リストラの対象になりやすかったという社会構造があった。リストラ対象者数が多いことで内部労働市場での再配置には限界があり、多くの企業が社外、系列外への転出を求めた。人材紹介ビジネスは、こうした爆発的なマッチング需要に応えるかたちで、事業を拡大していった。「再就職支援サービス」（リストラを計画する企業等から依頼を受け、当該企業の費用負担によって斡旋サービスを提供する事業。いわゆる「アウトプレースメント」）が米国から持ち込まれ、日本に定着したのも、同じ企業需要に対応するものであった。

さらに1997年は、人材紹介ビジネスを取り巻く法制度が大きく転換した年でもあった。冒頭に述べた通り、同年、ILO 総会が第181号条約を採択し、これによって「民間職業仲介所」に関連する諸制度が変化しはじめたからである。

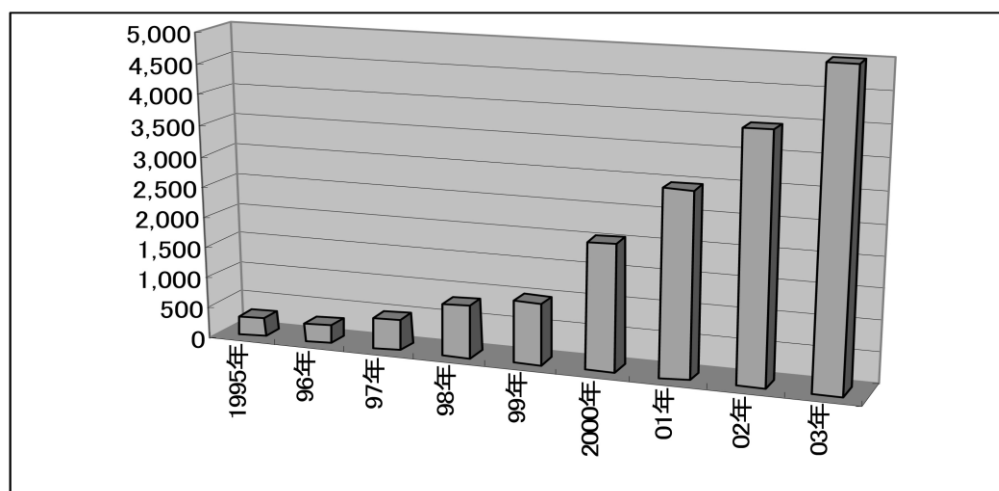
1997年4月、職業安定法施行規則の一部を改正する労働省令（当時）に基づき、許可要件の明確化、許可手続きの簡素化、手数料設定の自

由化が実現した。この政策は、同年6月のILO 総会によるILO 第181号条約採択に先駆け、協力促進すべき相手となる人材紹介ビジネスの法的基盤を整備し、ビジネスの自由度を高め、後の具体的な協力促進を図るべき段階へ向けて、新たな産業基盤形成を狙ったものでもある。その結果として、以降、人材紹介ビジネス（「経営管理者」「科学技術者」の斡旋を取り扱う有料職業紹介許可事業者）の事業社数は、飛躍的に増大していく（図1「人材紹介ビジネス許可事業所数の推移」事業所数は人材協推計値）。

### ③ 技術革新に伴う人材紹介ビジネスの変化

1990年代後半には、それまで米国の軍用通信手段として開発されていたインターネットが商業化され、ビジネス界において瞬く間に普及したが、人材紹介ビジネスもこの技術革新を素早く取り込み、自らの業務プロセスを変化させていった。インターネットは、即時性があるのみならず、電子メールや電子ファイルのやりとりによって双方向性が付加され、しかもこうした情報のやりとりにおける情報コストを飛躍的に低減させる効果がある。労働市場において、インターネット技術をいち早く取り込んだのは、求人広告業者であり、新卒及び第二新卒等の学卒若年層求職者であった。

図1 人材紹介ビジネス許可事業所数の推移（単位：所）



出所：日本人材紹介事業協会（2010）

日本における労働市場サービスのインターネット化は、これら求人広告ビジネスと大企業人事部、そして就職活動中の学生がリードしてきたと言っても過言ではない。その後、企業の採用活動のインターネット化は大企業から中堅・中小企業へ、新卒学生から第二新卒（学卒2～3年程度で転職する若年層の労働市場）へと広がった。いまやインターネットを抜きした活動は全く考えられない状況となっている。

インターネットの双方向性は、それまで一方通行的な情報提供しか出来なかった求人広告事業者にもコミュニケーション機能を与える。情報提供先の求職者の属性等について、インターネットを介して求職者本人から提供を受け、その属性に合わせた情報のみを提供し、それを双方向でコミュニケーションしながら徐々に絞り込んでいくことが、技術的に低コストで可能になったわけである。こうした情報のやりとりは職業マッチングと解される側面があることから、従来の求人広告やインターネット広告事業者が有料職業紹介許可を取得し、人材紹介ビジネスへの新規参入が増大した。同時に、在学中の就職活動時に活用したインターネット事業者を介して、第二新卒市場での転職を行うようになったため、これへのサービスを付带的に事業化する広告ビジネスも増えていった。

#### ④ 規制緩和政策に伴う人材紹介ビジネスの変化

労働者派遣ビジネスには、従来から「テンプ・ツー・パーム」（テンポラリーな短期契約の派遣労働者から、パーマネントな正社員形態への移行）及び「テンプ・ツー・ハイヤー」（同じ

くテンポラリーな派遣労働者から、派遣先の直接雇用による従業者、多くは有期契約社員形態への移行）という労働者派遣付帯事業としての斡旋サービスがあった。労働者派遣ビジネスとしては、優秀な派遣労働者を派遣先に、早期に（マッチングコストの回収前に）引き抜かれてしまうことは明確な収益棄損につながる。この棄損リスクを担保するため、派遣先の引き抜きニーズに対し、「テンプ・ツー・パーム」などのサービスプログラムを事前提示することで、引き抜き時の収益既存分を、引き抜きの際に紹介料として回収することが可能になる。このため、労働者派遣ビジネスのなかには、有料職業紹介許可を合わせて取得する事業者があった。

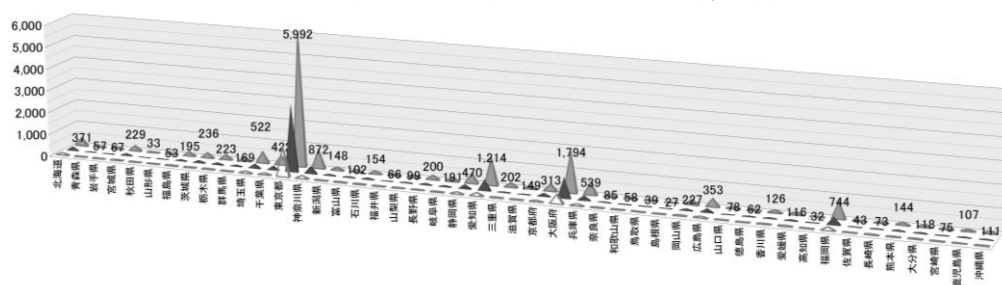
2000年に解禁された紹介予定派遣は、上記の「テンプ・ツー・パーム」とほぼ類似したマッチングシステムである。解禁の背景には、就職氷河期の真っ直中にあった就職活動中の学生を支援する社会的ニーズがあったが、これが労働者派遣と人材紹介ビジネスの垣根をさらに低くするイベントとなった。労働者派遣事業者のほとんどが有料職業紹介許可を取得し紹介予定派遣を事業化させている。

## (2) 人材紹介ビジネスの実績拡大と官民比較<sup>4)</sup>

### ① 人材紹介ビジネス立地の拡大

図2は、有料職業紹介（全職種）許可事業者数の推移と展開を都道府県別に示したグラフである（平成11（1999）年度末、16（2004）年度末、20（2008）年度末実数値。出所は、厚生労働省職業安定局）。

図2 有料職業紹介許可事業者の全国分布（単位：所）



\* 手前から、平成11年度末事業所数、16年度末事業所数、20年度末事業所数（20年度のみデータ記入）

出所：日本人材紹介事業協会（2010）

図2の通り、明らかに東京都への立地が突出しており、次いで大阪府、愛知県、神奈川県、福岡県と続き、いずれも大都市への偏在は明らかである。これらはいずれも、「経営管理者」や「科学技術者」などへの求人ニーズを継続的に有し、毎年定期的に新規学卒一括採用を行う大企業等の集積があり、同時にこれらに学生を供給する大学等の集積が見られる地域である。また、人材紹介ビジネスの事業所統計（事業所数）は、2004年度より「事務的職業」「販売の職業」「サービスの職業」など全職種を取り扱う有料職業紹介事業者数データに包摂されたが、やはり大都市部は労働市場の大きさから、これらの職業需要をも大量に派生させ、したがってそのニーズに対応すべく有料職業紹介事業者が創業することになる。

いずれにせよ、確かに民間部門の大都市部への偏在傾向は否めないが、その他道府県においても、幅広く着実に事業所数が増大してきている点に注目すべきであろう。つまり、「民間の人材紹介事業は大都市部に特化したビジネスであり、人口集中度の低い地方圏での事業展開は望めない」とする考えは、ある意味で定説的なものであり、地方圏においても、少なくとも全国の政令指定都市を中心とする地域などでは、十分にビジネスとしての事業展開の可能性があると考えられる。

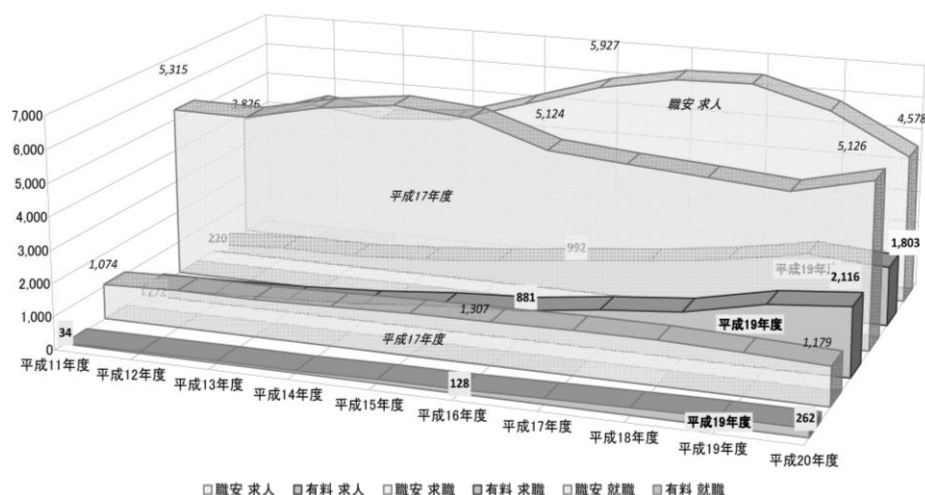
ハローワークと人材紹介ビジネスの協力促進を議論するなかでは、「官民の協力促進は東京や大阪のような大都市に限定されるものであって、その他の地域においては依然としてハローワークの優位性が高い」とする棲み分け論が語られるが、各地の政令市や中核市にあっても、地方自治体を含めた公共と民間との協力促進策が「地方においても出来る限り民間ビジネスを積極的に育てていく」という観点で構築されていけば、「民活」のさらなる拡大が見込まれる。

## ② 職業紹介サービスにおける民間シェアの拡大

図3は、最近10年間の「官民の職業紹介所」における各年度の新規求人数及び新規求職者数並びに就職者数（紹介の結果）の推移を、公共部門（ハローワーク）と民間部門（有料職業紹介事業）との比較においてみたものである<sup>5)</sup>。

図3は、全職種（配膳人、家政婦、マネキンなどの特殊職種を除く）での推移を見ているが、図の通り最新のデータ（平成20（2008）年度）では、公共部門（ハローワーク。図「職安」）の新規求人数が457.8万件及び新規求職者数が512.6万人、職業紹介の結果としての就職者数は117.9万人となる一方、民間部門（有料職業紹介事業者）の新規求人数は180.3万件、新規求職者数は211.6万人、就職者数は26.2万人となっている。平成20（2008）年は年半ばに「リーマン・

図3 ハローワークと民間事業の取扱実績比較（全職種）



出所：厚生労働省及び(社)日本人材紹介事業協会

ショック」があり労働市場は年後半、一気に冷え込んだが、同年前半は好況を維持していたこともあり、通年でのデータは「買い手市場と売り手市場の双方極端な数値が相殺された平均値」として理解するのが良いだろう。

いずれにせよ官民の比較においては、公共部門が約500万件／人の求人求職情報を取り扱い、約120万人に仕事を斡旋する一方、民間部門は約200万件／人の情報から約30万人へ仕事を斡旋しており、労働市場サービスとして民間部門は概ね、全体の約7分の2のシェアを確保していることがわかる。しかも図の通り、ここ5年間の取扱実績の伸張は、自由化政策の推進を背景にめざましい。規制強化が論議されている労働者派遣とは異なり、有料職業紹介は直接的で安定的な雇用契約の斡旋をサービスとして行う事業であり、また、その事業は求人企業からの紹介料等で独立採算により維持されている(国営のハローワークのように、税金・雇用保険料等は投入されていない)。以上のような流れと事業の性格を踏まえ、職業紹介サービスにおける、さらなる民活政策が望まれるところである。

### ③ ホワイトカラー管理職斡旋サービスにおける民間シェア

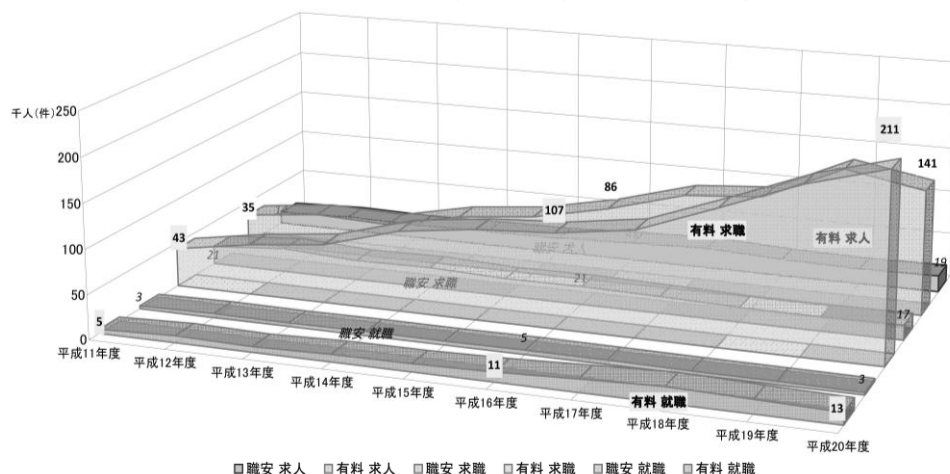
図4は、「管理的職業」分野での職業紹介の取扱について、同様に官民を比較しつつ、その

推移を見たものである。

図の通り、管理職部門は取扱実数こそ少ないものの、民間部門すなわち、主にホワイトカラー管理職等を扱う人材紹介ビジネス(ヘッドハンティングビジネス)のシェアがハローワークを圧倒している。最新のデータ(平成20(2008)年度)では、ハローワークの新規求人数が1.9万件及び新規求職者数が1.7万人、就職者数は0.3万人となる一方、民間部門(主に人材紹介ビジネス)の新規求人数は14.1万件、新規求職者数は21.1万人、就職者数は1.3万人となっている。

公共部門は、ハローワークの関連機関として管理職を取り扱う「人材銀行」を全国に設置し、また半官半民(厚生労働省と日本経団連)の組織として、管理職の転職及び出向転籍斡旋を行う「産業雇用安定センター」の全国ネットワークを構築している。確かにこれらの公的な機関は、1970～90年代にかけて、オイルショック・貿易自由化の際の雇用維持や年金制度改革(年金支給年齢引き上げに伴う定年制度の改革)に伴う企業支援、円高不況や金融ビックパンの際のホワイトカラー支援に一定の役割を果たしてきた。しかしながら、これらについて、90年代以降の人材紹介ビジネスなど民間部門が拡大してきているなかにあつては、公共が国民の税金等を投入して体制を維持していくこと自体、政策意義的に乏しい。

図4 ハローワークと民間事業の取扱実績比較(管理的職業)



出所：厚生労働省及び(社)日本人材紹介事業協会



他方、民間部門（人材紹介ビジネス）は、従来からの企業とのネットワークを維持しつつ、企業人事部でのコンサルティングや中高年ホワイトカラーへのカウンセリングを継続的に行って経験を蓄積する一方、新規学卒から「キャリア転職市場（若年ホワイトカラーの労働市場）」へと段階的に進化する労働市場を、インターネットによるマッチングシステムを媒介させつつリニアに取り込んでいくことに成功している。さらに言えば、企業活動の高付加価値化及び業務の高度化が進み、ホワイトカラーの職務ポストが厳選されつつあるなかで、「有能な人材を確保するためには一定の探索・マッチングコストの負担は不可避」と考える企業が増えてきている。その意味で、管理的職業の職業紹介は、人材紹介ビジネス（有料職業紹介）に馴染むものである。

こうしたことから、ホワイトカラー管理職分野の労働市場サービスについては、財政規律を重視しつつ「民活」を最大限に引き出す政策、具体的にはこの分野の公共部門の全面廃止もしくは完全民営化が不可欠になってくると考えられる。

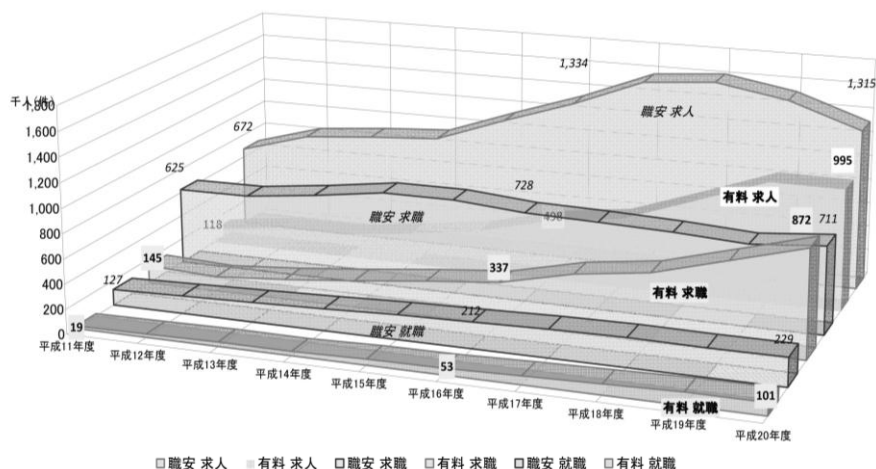
#### ④ 専門・技術職斡旋サービスにおける民間シェア

図5は、「専門的・技術的職業」分野での職業紹介の取扱について、同様に官民を比較しつつ、その推移を見たものである。

「専門的・技術的職業」の категорияは、実は幅広い職階、職務、職業を包含している部門である。例えば製造業のみを取り上げても、大企業の研究開発センターの研究員や技術者、製造事業所（工場）に併置される「精機部」や「工機部」の熟練職人（熟練工）や技術スタッフなど文字通りの専門技術者もいれば、さらには「工場長」や「職長」のような管理職種であっても専門知識と経験を要する意味でこのカテゴリーで求人が出るケースがある。その一方、実態は工場等での単純労働であっても、生産設備がIT化されていることを受け、その操作が一部入っているために「専門的・技術的職業」として募集するケースも多い（もちろん、これにより職務イメージが向上し、良い人材を確保できる可能性が高まるという求人側の狙いもある）。

幅広い求人を抱え込むカテゴリーであること、さらには製造業の工場立地が大都市部では少なくなっていること（産業構造形成の特性）から、地方圏を広くネットワークするハローワークが新規求人を多数集めている。最新のデータ（平成20（2008）年度）では、ハローワークの新規求人数が131.5万件及び新規求職者数が71.1万人、就職者数は22.9万人となる一方、民間部門（主に人材紹介ビジネス）の新規求人数は99.5万件、新規求職者数は87.2万人、就職者数は10.1万人となっている。

図5 ハローワークと民間事業の取扱実績比較（専門的・技術的職業）



出所：厚生労働省及び(社)日本人材紹介事業協会

図5の通り、民間部門と比較して、ハローワークにおける新規求人と新規求職者のミスマッチが著しく構造化している。ハローワークには求人が約130万件も集まっているのに、求職は約70万人と、求人のほぼ半分に過ぎない。ハローワークは職業紹介と合わせて失業給付窓口も兼ねており、その意味で構造的な要因もあるが、明らかに求人属性に見合った求職者の確保、母集団形成に失敗している（ミスマッチの背景の一つである）。この点で政府の政策は、求職者の職業訓練（職業能力開発）プログラムを強化することで対応しようとしてきているが、職業訓練中の求職者に生活費を支給する制度（求職者支援制度）など「生活支援」に重点が置かれており、求職者の専門的・技術的能力の向上に資するか否か（専門的・技術的職業の求職者の増大を図り、ミスマッチの解消を目指す）は疑わしいところが多い。

民間部門（人材紹介ビジネス）の取扱動向について見ていくと、求人求職ともに数的なバランスを取りながら、着実に拡大している。また図5の通り、平成14（2002）年から20（2008）年までの6年間を見れば、ハローワークの求職者減少と人材紹介ビジネスの求職者増大が明らかにクロスしている。とはいえ民間部門においては、就職者数の少なさが懸念される。約100万の求人に対しマッチングさせることができた

のは、約10分の1（就職者約10万人）に過ぎない（上述の通り、ハローワークは約6分の1）。専門的・技術的職業のカテゴリーは中小製造業などの中小企業求人を多く含むこと、また、これらの中小企業には紹介料を支払う資金的余裕が乏しいことがマッチングに至らない背景にあると見られる。このマッチング率向上のためには、（生活支援目的などではない）文字通りの専門・技術的能力の向上を目的とした職業能力開発プログラムが求められる。

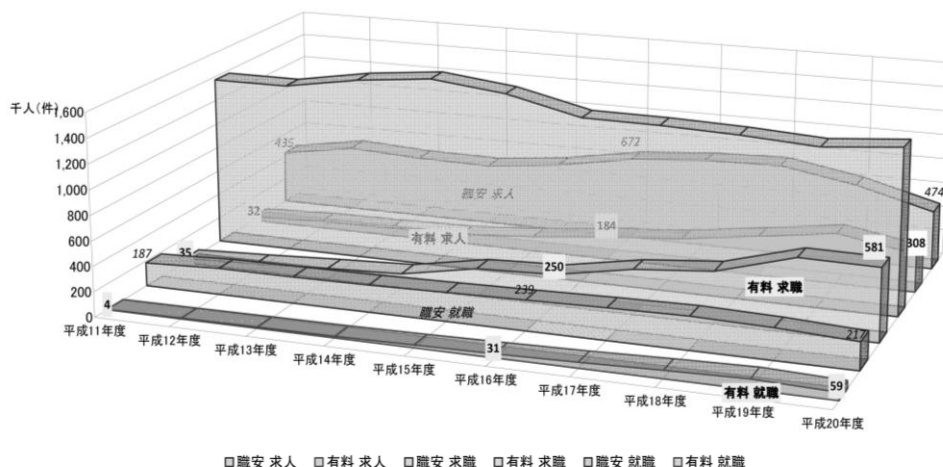
民主党政権においては、求職者訓練制度の拡充に重点が置かれているが、細分化された企業ニーズに対応し、求人企業の設備に合わせてプログラムを用意するなどきめ細かな制度設計が不可欠である。ここでも、人材紹介ビジネスを経由する企業ネットワークが有効に働くと見られる。

#### ⑤ 事務職斡旋サービスにおける民間シェア

図6は、「事務的職業」分野での職業紹介の取扱について、同様に官民を比較しつつ、その推移を見たものである。

事務的職業の分野における最新のデータ（平成20（2008）年度）では、ハローワークの新規求人数が47.4万件及び新規求職者数が132.7万人、就職者数は21.7万人となる一方、民間部門（主に人材紹介ビジネス）の新規求人数は30.8万件、

図6 ハローワークと民間事業の取扱実績比較（事務的職業）



出所：厚生労働省及び(社)日本人材紹介事業協会

新規求職者数は58.1万人、就職者数は5.9万人となっている。図6を見ても分かる通り、ハローワークでは事務職希望の求職者が各年度多数殺到し、その集積はさながら壁のように続いている。併せて、民間部門における事務職希望者も人材紹介ビジネスの社会的認知の向上とともに求職者数を確実に増大させてきている。

しかしながら、これら官民ともに、マッチングの対象となる求人情報を集めきれていない。民間部門では事務職求職者数の半分程度しか求人件数を確保しておらず、さらにハローワークにおいては、求職数の3分の1強の求人しか持たない。官民いずれにおいても、「ミスマッチ求職」が毎年累積されていく構図が容易に見て取れる。上述の通り、ハローワークは専門的・技術的職業部門に大量の「ミスマッチ求人」を抱えており、事務的職業における「ミスマッチ求職」の団塊を職業訓練による新たな職業能力開発の分野を専門的・技術的職業の領域へと誘導し、事務から専門・技術への職種転換によりマッチングを図ろうとしている（職種のミスマッチの解消）。こうした政策は、先の自民党政権時から行われてきたところであるが、依然としてその効果は政策意図ほど上がっておらず、抜本的な政策プログラム改革が求められている。

事務職分野の取扱については、「労働者派遣制度のさらなる改正が労働市場にどのような影響を与えるか？」が今後の市場攪乱要因となる。

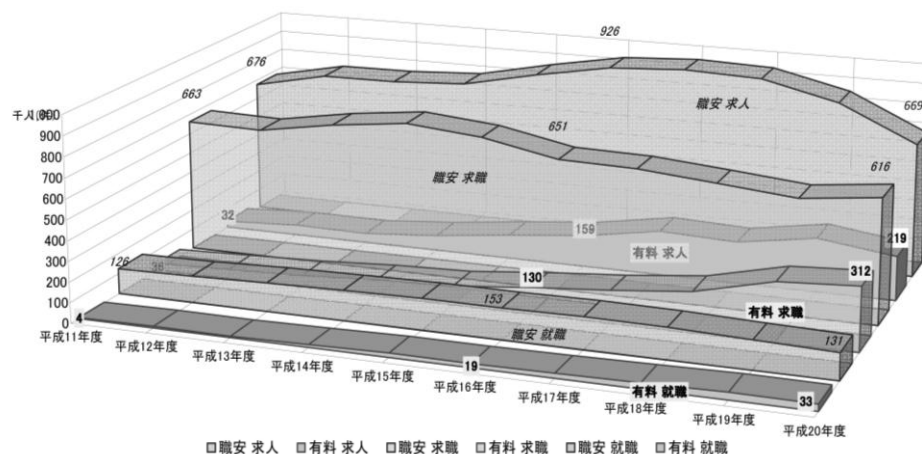
というのは1986年の新たな労働者派遣法による制度化以降、現在に至るまで、労働者派遣が職業紹介における事務的職業分野の市場を広く取り込み、また社会的にも「生活優先で組み立てられる、新しく、かつ自由な働きかた」として認知されてきていたからである。つまり派遣法成立以降、企業の事務職求人ニーズは派遣事業者に大方奪われてしまったため、図6のように、職業紹介サービスにおける事務職求人は制度的構造的に枯渇していた。

今後の政策立案動向のなかで派遣法制度が大幅に見直され、派遣という働きかたの社会的プレゼンスが相対的に低下し、企業の事務職ニーズが職業紹介マーケットに戻ってきた場合、その際のマッチングには、従来の派遣マーケットと職業紹介マーケットの連続性の担保が求められる。制度は変わっても求人企業のニーズは基本的に変わらないのであるから、派遣において培ったノウハウと経験を可能な限り、職業紹介に適用していく工夫が必要である。この点においては、職業紹介業と労働者派遣業を一つのビジネスモデルのなかに統合させてきた民間部門が、公共部門のマッチングよりも機能すると考えられる。

#### ⑥ 販売職斡旋サービスにおける民間シェア

図7は、「販売の職業」分野での職業紹介の取扱について、同様に官民を比較しつつ、その推移を見たものである。

図7 ハローワークと民間事業の取扱実績比較（販売の職業）



販売職の分野における最新のデータ（平成20（2008）年度）では、ハローワークの新規求人数が66.9万件及び新規求職者数が61.6万人、就職者数は13.1万人となる一方、民間部門の新規求人数は21.9万件、新規求職者数は31.2万人、就職者数は3.3万人となっている。図7を見ても分かる通り、求人求職情報の量とバランス、充足及び就職マッチング比率いずれにおいても、ハローワークが民間より優位に立っている。民間部門は、管理職や専門技術職を扱う人材紹介ビジネス以外の職業紹介事業者を多く含むデータであるが、求人情件数ではハローワークの3分の1以下しかなく、多数の「ミスマッチ求職」を抱えており、就職率（就職者数／求職者数×100）も10%をわずかに超える程度に止まっている。

とはいえ、民間部門とりわけ人材紹介ビジネスがほとんど機能していないという訳ではない。専門職等を扱う人材紹介ビジネスのマーケットは「営業職」や「営業企画職」の取扱分野を包摂しているが、統計上この一部が「販売の職業」の категорияに紛れ込んでいるからである。「営業職」は従来より企業ニーズが底堅く出ている市場で、近年では単にノッキングドアセールス（飛び込みによる訪問販売）を繰り返すだけではなく、専門的な知識を駆使して、提案・コンサルティング加えながら営業する業務が増えてきている（その意味で、この分野の求人求職は「専門的・技術的職業」とボーダーに

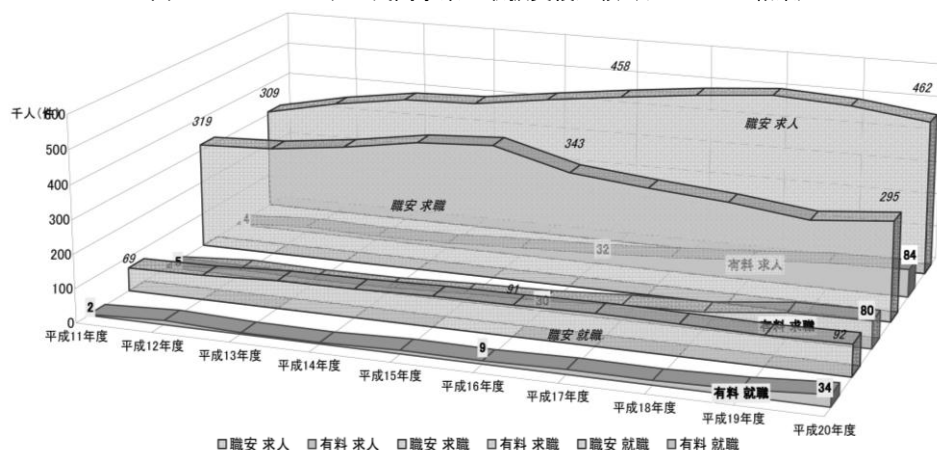
あり、一部が専門技術の категорияに流れている）。この分野では、民間部門が経験と実績を積み重ねてきており、図の通り、実際の求人求職数も、着実に伸びてきている。

「販売の職業」の分野においては、ハローワークと民間部門（人材紹介ビジネス）がそれぞれの強みと弱みを補完させながら、同一マーケットにおいて棲み分けていくことができると見られる。しかしながら事務職分野と同様、販売職分野においても、労働者派遣法の再規制の動向が強く影響すると考えられる。近年の派遣規制論議においては、新政権によって、日雇い派遣など短期で派遣を繰り返す形態を不安定就労の象徴とし、これを広く規制していく方向が示されているが、販売職の分野にも、小売店舗における繁忙時間帯のみの短期派遣（例えば、スーパーや百貨店などからの週末需要応援ニーズ）が存在する。これらが短期派遣として規制され、同時に、その規制のために派遣形態の社会的プレゼンスが低下して求職者が集まらなくなると、派遣の市場ニーズがそのまま職業紹介の市場にスライドしてくる可能性がある。つまり、求職者と求人者の、「日雇い派遣」市場から「日雇い紹介」市場への移動である。

#### ⑦ サービス職・斡旋サービスにおける民間シェア

図8は、「サービスの職業」分野での職業紹介の取扱について、同様に官民を比較しつつ、その推移を見たものである。

図8 ハローワークと民間事業の取扱実績比較（サービスの職業）



出所：厚生労働省及び(社)日本人材紹介事業協会

サービス職の分野の中心的な求人ニーズは、介護福祉関連市場からの需要である。日本社会の高齢化とともに、介護保険制度が制度化され、この分野の労働需要は底堅く推移している。さらには今後、団塊のベビーブーマー世代が大量に高齢層へと移行していくことから、介護福祉分野における賃金・労働時間等労働条件の向上とともに、良好な福祉が今後実現するよう、政府も予算的に最大限の配慮を向けてくる分野でもある。「サービスの職業」の取扱にかかる最新のデータ（平成20（2008）年度）では、ハローワークの新規求人数が46.2万件及び新規求職者数が29.5万人、就職者数は9.2万人となる一方、民間部門の新規求人数は8.4万件、新規求職者数は8万人、就職者数は3.4万人となっている。

図8の通り、「サービスの職業」の分野では、ハローワークのシェアが圧倒的なものとなっている。近年、「ミスマッチ求人」が増大しているが、これは労働条件の低さの問題であって、ハローワークのマッチング能力が低い訳ではない。

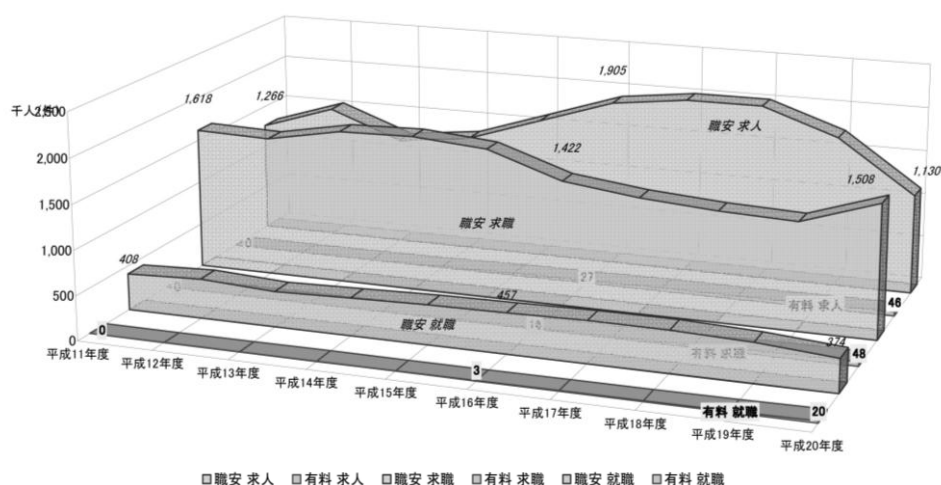
#### ⑧ 技能職斡旋サービスにおける民間シェア

図9は、「生産工程及び技能・労務の職業」分野での職業紹介の取扱について、同様に官民を比較しつつ、その推移を見たものである。

生産現場での技能・労務職の分野における最新のデータ（平成20（2008）年度）では、ハローワークの新規求人数が113万件及び新規求職者数が150.8万人、就職者数は37.4万人となる一方、民間部門の新規求人数は4.6万件、新規求職者数は4.7万人、就職者数は2万人となっている。図9を見ても分かる通り、求人求職情報の規模とバランスはハローワークが圧倒的に優位で、民間部門とりわけ人材紹介ビジネスにあっては、ニッチなマーケットすら見あたらない。労働者派遣法改正論議の文脈のなかで考えても、生産工程派遣の原則禁止により、これまでの生産工程派遣に流れていたマッチングニーズは、ハローワークに大量に回帰していくと見られる。

特に製造業の中堅・中小・零細企業人事担当者にとって、ハローワークは、名実ともに、これらの「企業の第二人事部」として機能していくはずである。

図9 ハローワークと民間事業の取扱実績比較（生産工程・技能の職業）



出所：厚生労働省及び(社)日本人材紹介事業協会

## 2. 民間活用施策の具体案

### (1) 求人事業所サービスにおける民間活用策のシナリオ

#### ① 低下する有効求人倍率とハローワークの求人開拓

表2は、最近10年間の完全失業率と有効求人倍率の推移をみたものである。表の通り、2001～2003年の3年間は完全失業率が5%を超え、有効求人倍率（公共職業安定所で取り扱った月間有効求人数を月間有効求職者数で割ったデータ）は全国平均でも、いずれの都道府県でも1倍を下回る構造的失業期となった。

2008年秋の「リーマン・ショック」以降、日本経済は持続的景気後退期へと突入した。表2の通り、2009年度のデータは、かつての構造的失業期（2001～03年）と全く同じ水準まで戻ってしまっている。日本経済と日本の労働市場のおかれた状況は、極めて厳しいと言わざるを得ない。

2002～03年の緊急雇用対策は当時、官邸内に設置された「経済財政諮問会議」のリーダーシップのもとで実施されている。規制改革による新規雇用創出と、人材ビジネスの活用による労働力需給調整の活性化が二本柱であったが、有効求人倍率が全国的に1倍を下回る異常な事態（求人情報の構造的な不足）を踏まえ、ハローワークにおいては、1998年から配置されていた「求人開拓推進員制度（民間企業の人事部OB等

をハローワークが嘱託採用し、その専門知識と経験を活かして求人開拓を行わせる制度）」を積極的に活用した求人開拓施策を展開しており、その開拓体制は現在もそのまま維持されている。

求人開拓推進員制度は、1997年から98年にかけて進められた不良債権処理及び日本版金融ビッグバンによる金融改革を背景として大量に発生した中高年ホワイトカラーを有効活用する制度として、ハローワークにおいて自然発生的に（求職相談窓口を訪れたホワイトカラー求職者をその都度ハローワークに取り込むかたちで）定着し、後に制度化されたものである。以降10年余、求人開拓推進員はハローワークの求人事業所部門の重要な戦力となっていく。民間企業出身の求人開拓員は、自らの経験と地域経済における人的ネットワークに加え、ハローワークの「のれん」（会計専門用語の「グッドウィル」：長期的な営業活動等によって生まれる超過収益力）と「国の機関としての信用度」を併せ持つことで、これまでのハローワーク正規職員とは別個の求人開拓力を発揮した<sup>6)</sup>。また、ハローワークは失業保険給付窓口を併設しているが、ここで管理される雇用保険データを求人開拓に活用し、開拓活動の効率化を図った。「雇用保険の資格喪失事業所、つまり従業員の離職や労働移動が発生した事業所」を予めピックアップし、そこから地域ごとにアタックリスト（求人開拓先リスト）化することで、効率的な「営業開拓」が可能となるのである。

表2 完全失業率と有効求人倍率の推移

年 度	完全失業率	有効求人倍率	備 考（有効求人倍率の状況）
1999年	4.7%	0.48倍	全国的に1倍を下回る
2000年	4.7%	0.59倍	福井、山梨、長野のみ1倍を超える
2001年	5.0%	0.59倍	全国的に1倍を下回る
2002年	5.4%	0.54倍	全国的に1倍を下回る
2003年	5.3%	0.64倍	全国的に1倍を下回る
2004年	4.7%	0.83倍	大都市部、工業地域等は1倍を超える
2005年	4.4%	0.95倍	大都市部、工業地域等は1倍を超える
2006年	4.1%	1.06倍	大都市部、工業地域等は1倍を超える
2007年	3.9%	1.04倍	大都市部、工業地域等は1倍を超える
2008年	4.0%	0.88倍	大都市部、工業地域等は1倍を超える
2009年	5.1%	0.47倍	全国的に1倍を下回る

出所：日本人材紹介事業協会（2010）

## ② 求人開拓業務における組織的な委託発注

しかしながら、構造的失業期以降（2001年～）、この求人開拓推進員制度を拡充してきた体制を持ってしても、2009年には再び、有効求人倍率は最悪の水準にまで達してしまっている（表2）。ハローワークの求職者相談部門は求職者の熱気が溢れかえっている一方、求人事業所部門にそうした熱気はなく、ハローワークには求人情報が倍率でみて半分以上しか集まっていないのが現状である。この段階に至っては、ハローワークにおける求人開拓体制の抜本的な改革が求められる。とりわけ、企業コンサルティング等のノウハウと経験を持つ人材紹介ビジネスへの委託発注を制度化し、組織的な力で現状を打開していく戦略が有効になると思われる。

この時期に実施された、労働政策研究・研修機構（2007）のヒアリング調査報告を見ても、ハローワークユーザーとなる求人企業から、「お役所体質である」「担当者によって言うことが違う」「適格な人材を紹介してこない」「職員は企業のことをもっとよく勉強して欲しい」「助成金などについて、関係機関がもっと上手く連携して欲しい」との意見が寄せられている<sup>7)</sup>。依然として求人事業所は、ハローワークの求人開拓活動に満足していないのが現状である。

また、求人開拓は基本的に、担当者の事業所訪問による直接交渉であることから、ハローワークの事業所部門担当の正規職員であっても嘱託の求人開拓推進員であっても、事業所の機密情報やプライバシー情報は結果的実質的に入手してしまうかたちになるのが通常である。現行の制度では、嘱託の求人開拓員が簡単な守秘義務規定でこうした機密情報を取り扱っているのが実態と言わざるを得ない。これは、現代社会における組織のコンプライアンス及び内部統制に照らして適切であるとは言えないだろう。むしろ、求人事業所に関するあらゆる入手情報の徹底管理の観点から、専門機関である人材紹介ビジネス等とハローワークとの組織間で高度な守秘義務規定を定め、詳細な契約を締結した上で求人開拓業務を任せるほうがコンプライアンス上望ましい。人材紹介ビジネスにあっては、その全てが許可事業者であることから、実際に

情報を手にする担当者本人にも職業安定法上の守秘義務が強く課せられている。

いずれにせよ、全国的に求人倍率が1倍を下回る現況のような非常事態下にあつては、政府は緊急雇用対策の一環として、「国内において最も強力な求人開拓機能を持つ組織等」が求人開拓・受理業務全般を受け持つ施策を検討するべきだろう。職業紹介機関の基本的機能が求人確保である以上（現在の政府においては、もう一方の求職者相談機能を重視過ぎる傾向がある）、こうした施策は国民の理解を得やすいと思われる。

## ③ 民間主導によるハローワーク求人担当職員の再教育

本来的には、上述のような求人開拓推進員を正規の国家公務員として採用するか、あるいは、既存のハローワーク正規職員が求人開拓・受理業務を一括して取り扱い、併せて、その過程で得た求人情報を求職者相談業務のなかで直接提供する体制が望ましい。単なるオン・ザ・ジョブ・トレーニングであっても、正規職員が専門的集中的に求人開拓に関わることが出来れば、一定レベルの求人開拓正規専門職が育成されていくはずである。

しかしながら上述の通りこの数年間、ハローワークにおいては、求人事業所部門は嘱託の求人開拓推進員に依存してきた構造的事実がある。また、民主党政権の行政刷新政策方針のもとでは、ハローワークの定員増員は極めて困難であると見られることから、所管担当本省が公務員である正規のハローワーク担当職員に、求人開拓を含む実質的な求人受理業務全てを担わせる決断をすることは、ほぼ想像し得ないものと思われる。

ハローワークが現体制のまま、求人開拓業務を正規職員に取り戻す選択を取らないのであれば、人材紹介ビジネス等専門機関から選抜された高度な人材紹介コンサルタントが、現体制の求人事業所部門担当正規職員に対して一定期間の研修及び定期的な業務内容の監査を行うとともに、現体制の嘱託求人開拓推進員は研修を受託した専門紹介機関に転籍させ、直接雇用関係

のもとでの実地研修と業務の指揮命令及びその管理を行うのが妥当である。こうした、求人開拓研修並びに開拓業務の実施と、求人開拓の効果検証そして定期監査を含む、民間専門機関への包括的発注システムが望ましい。

また、市場化テストの運用においても、既に実施し終了した市場化テスト事業のような「量的なアウトプット（求人開拓件数）と使用コストの表面的な相対比較のみ」による単純な評価ではなく、ハローワークと人材紹介ビジネスがそれぞれ同時に「嘱託の求人開拓推進員に研修」を施し、そのノウハウの蓄積整理、研修の具体的内容、研修の結果として推進員が発揮したパフォーマンス、ユーザーとなる求人企業の顧客満足度などについて、質的量的に深く広く比較評価する事業化テストこそが実施されてしかるべきである。

#### ④ 求人開拓担当者の業務行動分析と開拓した求人情報の質的な評価

ハローワークの求人開拓担当（正規職員及び求人開拓推進員）や民間人材ビジネスの求人開

拓担当コンサルタントは、いずれも「外回りの営業活動（事業所訪問活動）」を主業務とするものであるから、それらのコミュニケーションや業務行動並びにアウトプット（収集された求人情報）の整理手法は極めて自由度が高く、その結果として、最終的な求人求職マッチングに資することのない「情報ロス（属人的に自己流で収集され、整理、共有化されていないために、実際に活用されていない情報が死蔵されてしまうこと）」が少なからず発生しているとみられる。

こうしたロスを避けるためには、まずハローワークの求人業務取扱状況（求人担当職員の行動記録及び求人情報の整理の状況）を精査する必要がある。さらに「単に忙しくしている（見せている）だけの部署」を区別していくために、例えば求人開拓先の類型化を図り、それぞれへの営業活動業況を量的に把握するなど、求人開拓業務の本質を理解した施策が必要である。

表3は、求人開拓業務の対象となる求人の種類を類型化し、それぞれの属性や特徴を取りまとめたものである。

表3 求人の種類と属性・特徴

求人の種類	求 人 の 属 性 ・ 特 徴 ・ 傾 向
顕在求人	<ul style="list-style-type: none"> <li>●インターネットや求人広告など既存のメディアに公開済みで、新たな求人探索が容易であるが、一部に定着の悪い職場がある。</li> <li>●採用担当者も採用計画も明確だが、逆に予算等により計画が固められていて、新たな交渉による条件緩和や人数拡大の余地が少ない。</li> <li>●若年ニーズが強く、中高年や女性など就職弱者の求人は少ない。</li> </ul>
未遂求人	<ul style="list-style-type: none"> <li>●いわゆる「厳選採用」や「ピンポイント求人」など採用基準（求める人材）のハードルが高く、また選考から採用まで時間を要する。</li> <li>●いわゆる「ないものねだり求人」や「身の程知らず求人」など、仕事の理解と採用の意味が曖昧なまま求人活動を行う企業が多い。</li> <li>●もともと採用に計画性がなく、「無料ゆえに求人する」企業がある。</li> </ul>
潜在求人	<ul style="list-style-type: none"> <li>●経営者や経営責任者でなければ最終的な採用の決断が出来ず、またそうした責任者は極めて多忙で、アポイントを取ることさえ難しい。</li> <li>●求人ニーズを引き出すには、高度なコンサルティング能力が必要。</li> <li>●景気動向や取引関係に左右されやすい中小・零細企業が多く、「求人を打診するタイミング」が重要となる。</li> </ul>

\*筆者作成による。



表の通り、求人には主に3つの種類がある。①顕在求人（求人意思及び計画が明確で、既にメディアで公開されている求人）、②未遂求人（いずれかのメディアや機関等が企業等の求人意思を確認し、求人を受理しているものの、様々な理由により採用の合意形成が困難な求人）、③潜在求人（求人意思が未確認であるが、求人及び採用に至る可能性がある、もしくは高いケース）、の3つであるが、①の顕在求人を異なる機関で取り合うような求人開拓活動は極めて非生産的である（民間部門がハローワークの求人情報から開拓先を定めたり、ハローワークが求人広告を見て求人開拓を行うなど）。

あくまでも評価されるべき求人開拓活動は、表3③の潜在求人の「(文字通りの)開拓」行動と、同②の未遂求人を中心としたコミュニケーション活動である。ハローワークの求人業務取扱状況の精査は、この観点から実施されなければならない。その結果、明らかに民間部門のレベルを大きく下回る安定所が出てきた場合には、速やかに民間等への求人開拓業務委託発注を図るべきである。

#### ⑤ 求人開拓業務の質的な官民相互評価

求人開拓力の本質は、求人情報の数量（求人票の数）、求人票に整理される情報項目の設定や数量、その各項目に記載された情報（テキスト情報やマルチメディア情報）の量、求人票に表記される広告的表現や広告コピーの質、等々だけに左右されるものではない。これらはそれぞれ重要な技術ではあるが、「求人開拓の本質的な力（ちから）」はメディアに表出される表層的な情報の質量によって図るべきものではない。あくまでも求人開拓業務を担当する者（人間）の能力、さらに言えば、その人間（担当者）の「コミュニケーション能力及び、そのコミュニケーションから析出される情報を整理蓄積していく（データベース化していく）能力」が決定的に重要である。

そうしたコミュニケーション能力等を、いかに評価していくべきか。ハローワークの求人事業所部門における業務プロトコル（一般職業紹介業務取扱要領）に即して言えば、以下のよう

になるだろう。

具体的には、一般職業紹介業務取扱要領のなかの「求人管理情報」（ハローワークの求人情報データベースに対し、職員端末から入力可能な求人企業情報）のうち、特に①「求人条件変更状況」、②「求人条件に係る特記事項」、③「事業所に関する情報」、④「未充足・取消理由」について、その情報記載例を深く分析することである。例えば、①「求人条件変更状況」欄においては、ハローワーク職員が求人事業所に対してどのようなコミュニケーションを行い（どのような要件緩和指導を行い）、どのレベルまで要件が緩和されたか、が記録されていくはずである。また、①の分析結果と③を属性等により類型化したコード情報とクロスさせれば、どのような分野、業種、地域等で、いかなるコミュニケーションが有効か分析することが可能になる。すなわち、求職者に対して提供される求人票上の情報は、こうしたコミュニケーション結果が一時的に表出したものに過ぎないのであって、その内部にある「やりとり上のノウハウ」をどのように担当者及び組織内部に蓄積していくかが重要なのである。もちろん、批准条約の通り官民協力と前提とした上では、上記のやりとりのプロセスで民間向きの求人事業所があれば、それを記録し民間事業者に広く公開して、互いに融通していく工夫も必要である。

市場化テスト事業は、以上のような「(求人開拓業務における)内部的コミュニケーション」の質を評価するものでなければならない。既に行われてきた市場化テストは、官民相互の能率の状況を図ったに過ぎず、マッチングの有効性を念頭においたものではない。市場化テスト事業そのもののあり方を再検討した上で、再施行されるべきである。

#### ⑥ 「職業紹介リスクプロファイル」の官民共同による作成

求人事業所情報を整理し、そのデータベース化を構築する業務プロセスにおいては、そのデータベースが求職者相談業務に対する確な援用が図られるよう工夫すべきであるが、それと同様に重要なのが「リスクマネジメント（情報リ

スクの内部管理)」である。求人事業所情報は求人事業所に対する情報収集者（開拓員など）の主体的主観的なニーズが反映されたものであり、また状況によって質が大きく可変する経営資源である。データベースの構築にあたっては、こうした背景から発生するリスクを出来る限り管理していく工夫が欠かせない。

工夫の一例が、「職業紹介リスクプロファイル」の作成である。官民の協力促進を図る上では、もちろんのこと、その官民共同のプロジェクトチームによる作成業務が望ましい。具体的には、所管の労働市場から収集した求人情報について、①業種、②企業規模、③立地、④求人職種、⑤労働条件、⑥条件緩和の有無、⑦採用に至るまでの時間、⑧使用者と従業員の世代格差、⑨使用者の採用履歴、⑩従業員の移動履歴、等々の組み合わせにより、クレームや労働争議等が発生する可能性が高いケースを計数化して高リスク降順にリストアップ（「リスクプロファイル」の作成）し、高リスクと判断されるケース（事業所等）に関しては、普段よりきめ細かな事業所訪問、事業所コミュニケーションを繰り返す作業である。こうした過程で得られた知見は、プロジェクトチーム内のみならず、ハローワーク内及び（求人開拓業務が民間委託された場合には）民間委託事業者間で、きめ細かな「リスクコミュニケーション」により共有化されなければならない。現行体制においても、同一組織内において求人及び求職者両部門の間で情報の共有化が行われており、その中でリスクの情報の共有化は行われていると思われるが、「リスクプロファイル」と「リスクコミュニケーション」といった業務目的の内容を高度に明確化することで、情報共有化業務を質的に改善することが可能になる。

#### ⑦ 求人情報の官民「完全共有化」をベースとした実質的な官民連携

求人開拓業務プロセスにおいて、ハローワークの持つ最大の強みは労働市場における「のれん（長期的な営業活動等によって生まれる超過収益力）」である。ここから生まれる「信用」を最大限に活かしつつ、同時に民間が業務提携

のなかで日常的に行っている業務ノウハウと「リスクマネジメント」を積極的に援用して、最強の求人開拓機関を早急に育成していく必要がある。もはや、官民対立のなかで、互いの能力を出し惜しみしている状況下にはない。

構造的な失業が持続的に続いていくなかにはあっては、「しごと情報ネット（官民の求人情報サイト共有化事業）」において、ハローワークの求人の約7割が公開されている（つまり、既に共有化は実現している）」といった議論に止まっていたはならない。情報収集活動の実態を質的量的に明確化し、収集情報についてはリスクを踏まえ分類精査して行けば、官民連携は内容的に大幅な進展を見せるに違いない。つまり、収集段階からリスク管理までのプロセスを官民が互いに協力しながら行う行為自体が、既に「求人情報の官民完全共有化」の基盤となっているからである。「最強の求職開拓機関」を目指していけば、結果的に求人情報の官民の別はなくなり、これが国民サービスのための情報インフラとなる。

報告書冒頭にあげた、ハローワークと民間部門との「協力促進のためのオペレーティングシステムの開発（戦略的相互連携策の検討）」は、以上のような求人開拓業務プロセスに関する、官民のアイディアを結集させたイノベーションの連続によって達成される。求人開拓サービスにおける高度な官民連携こそ、相互の協力促進の起点になるのである。

## (2) 求職者サービスにおける民間活用策のシナリオ

### ① 失業率の再上昇とハローワーク求職者相談窓口の大混雑

2001～03年及び2009年、日本の完全失業率は5%の大台にのった（表2）。それに応じて、ハローワークの求職相談部門では連日、終日混雑の状況が続いている。大都市圏立地の「ハローワーク大規模所の求職者相談窓口などでは、来所者10～50人が相談待ち<sup>8)</sup>」の大混雑が常態化してしまった。

求職者がハローワークで行う求職活動は多く

の場合、まず「自己検索システム」端末の操作から始まる。ハローワークのフロアには、多いところで数十台のパソコン端末が並び、同端末でハローワークが管理する求人情報を自ら検索することができる。求職者は、ハローワークの求人開拓推進員らが収集した膨大な求人情報データベースのなかから、地域や職種、労働条件等を自ら選択して検索しつつ、自らが希望する求人企業等の情報を幾つかピックアップし、ある程度まとまったところでハローワーク求職相談担当職員の相談を受ける（相談予約をする）。

ハローワークの求職相談窓口には正規職員のほか、嘱託の非正規相談員（キャリアコンサルタント有資格者<sup>9)</sup>など）を配置しており、求職者は自らが絞り込んだ求人票を片手に、その求人情報の詳細やマッチングの先行事例（成功事例及び失敗事例）等について、窓口担当職員の直接説明を受ける。こうした相談の結果として目当ての求人企業が絞り込まれると、ハローワークが「紹介状」を一通もしくは複数通発行し、求職者はそれらの求人企業採用担当者による採用面接に挑む。面接等の結果、求人求職双方の同意が得られたところで両者が労働契約を締結し、雇用関係が成立する。ハローワークのマッチングは以上のプロセスで行われ、「紹介状＋直接交渉＋労働契約」が確認された時点で、ハローワークの職業紹介件数（マッチング実績）にカウントされていく。

求職者相談窓口の混雑（ハローワーク来所者の増加傾向）が続くなかには、ハローワークのマッチングプロセスが、どうしても「流れ作業的にならざるを得ない実態がある<sup>10)</sup>」。大混雑により来所求職者への1人当たり相談時間が限られてしまうことから、出来るだけ多くの求職者に対応するために、ハローワークは相談業務の効率化を迫られるからである。その結果、ある程度の時間をかけた相談を望む求職者には他の職業紹介機関を紹介し、そちらでの相談受け付けなど「(他の機関の) 利用勧奨をするリファール行為が増加する傾向にある<sup>11)</sup>」

## ② ハローワークにおけるマッチング能力の低下 ハローワーク求職者相談窓口の混雑の構造化

は、ハローワークにおけるマッチング能力低下の大きな背景となっている。

そもそも、「ハローワークの求人情報には顕在求人が多い<sup>12)</sup>」。表3の通り、顕在求人には希望年齢の引き上げなど求人開拓担当者のコミュニケーションによって新たに条件緩和を行う余地が少ない。様々なメディアで求人を行っている企業等（常に求人している企業）が多く、また無料のハローワーク紹介を利用していることから考えても、定着率の低い職場であるケースが少なくない。こうした市場構造は、ハローワークがマッチング行為を行う上での攪乱要因となっている。

同時に、ハローワークの求職者相談では、その前段において求職者が「自己検索システム」によって求人情報を大量に閲覧していることから、求職者における事前の内的なイメージ形成によって、「ハローワーク担当者が求職者を説得できない状況（求職者に、その求人事業所は適当ではないと論しても納得せず、紹介状の発行を強く要求するなど<sup>13)</sup>」が常態化している。これは、求職者が「自己検索システムで検索した求人企業等を自らの意思通りに訪問する（頑なな訪問意思を持つ）」ことを意味し、その結果として、企業側の面接対応負担の増大（面接希望者の増加）とともに、「企業側のミスマッチ感（ハローワークからは、自社の仕事の内容とは全く相通じない属性の求職者がどんどん紹介されてくるという印象）を増幅させてしまっている<sup>14)</sup>」。こうした紹介行為が何度か続くことで、ハローワークは徐々に求人企業側の信頼を失っていく。

さらに、ハローワーク求職相談担当における「インフォーマルな企業情報の蓄積状況」にも問題がある。求人開拓を嘱託の推進員に依存している（求職相談担当職員が企業訪問する機会が少ない）ことや、「ハローワークの立場では会社の経営まで深く入り込めない<sup>15)</sup>」といった公務員特有の行動様式、また効率化を目的とした過度な情報化のために、求職相談の担当者が「データベースに記載されている情報（フォーマルにオープン化されている情報）以外の諸情報をよく知らない<sup>16)</sup>」のである。人間同士の直

接的なコミュニケーション上でのみ提供されるオープン化されないインフォーマル情報は、求職者の企業理解には極めて重要な情報である。それにもかかわらず、求人票の自己検索の後、長い時間待たされた挙げ句、求職相談のなかで新たな情報や気づきがないことになれば、求職者における「求職相談の意義」はどんどん薄れていく。

職業紹介機関におけるマッチング能力の低下は求職者の就職活動の長期化をもたらし、面接等での失敗経験が累積されていくなかで、求職者には焦りばかりが増幅して方向感覚を失う者や、モチベーションが低下して活動レベルが停滞してしまう者を増加させてしまう結果となる。

### ③ 長期失業者支援から本格化した求職者相談業務の官民連携

2001～03年の間、完全失業率の高止まりとハローワークでの大混雑、さらには失業者における失業期間の長期化が続くなかで、政府は、ハローワークの長期失業者の就職支援を民間専門機関に委託する「民活事業」を開始した<sup>17)</sup>。この事業は2004年、北海道、東京、愛知、大阪、福岡のハローワークの長期失業者を対象として「先行実施」する事業としてスタートしている(事業開始後、順次対象地域を広げる予定であったが、表2の通りその後の景気回復があり、同事業は休止された)。全体スキームのモデルとなったのは英国の「エンプロイメントゾーン」事業で、対象とする地域労働市場を定め、同事業を民間対象の競争入札制度により落札・受託した民間専門機関が行う、①セミナー・カウンセリング業務、②職業紹介業務、③職場定着業務に対し、それぞれ実施・成功報酬として受託者に委託費を支払うものであった。サービスの対象は、上記5地域のハローワークがそれぞれリストアップした長期失業者(失業期間が1年以上の者)のうち、ハローワークによる受託事業者への利用勧奨に同意した者である。

長期求職者のなかには、生活上の悩みなど個人的な事情が絡みつつ長期失業化している者が少なくない。こうした求職者には、じっくりと

時間をかけて求職相談を行うことが重要であり、この点で「(効率化が求められる)大混雑するハローワークから隔離する施策は有効で、実際に(ハローワークで長期間マッチングできなかった求職者が)採用されるケースも多く、事業に対するハローワーク側の評価は高かった<sup>18)</sup>」。長期求職者の失業の理由が極めて多様化していることから、「一律の支援マニュアルは通用せず、その意味で、多種多様な民間専門機関を入札方式により年度ごとに入れ替えながら委託発注し、対応させる事業が有効<sup>19)</sup>」であったと見られる。

しかしながら、事業運営上の隘路も幾つかあった。最大の隘路は、受託事業においてハローワークの求人情報が使えなかったこと(求職者に提供される求人情報は「自主案件」つまり、受託事業者が独自に開拓した求人に限定された)である。この点について、受託事業者側からは「(長期失業者は)ハローワークにおける大量求人情報の自己検索と、度重なる面接失敗の経験から活動が長期化していくので、そのスパイラルなプロセスをコンサルタントと一緒にもう一度再チャレンジしながら様々な問題を解決していく(失敗を重ねたプロセスをコンサルタントと一緒に再トレースしていく)方法が有効である。そのためにはハローワーク求人を受託事業者側に開放して貰うことが不可欠だが、事業運営上それが認められない」といった批判的な意見や、「ハローワークの求人情報のなかには(長期失業者にとって)適格な情報が実は数多くあるのだが、長期失業者はそれに気付いていないケースが多い(だからハローワークの求人情報を開放して貰いたい)との意見」が多く出されていた<sup>20)</sup>。

### ④ 求職者の多様化と「職業紹介・福祉ネットワーク」形成事業の課題

2008年秋のリーマン・ショック以降、いわゆる「派遣切り」が社会問題となり、それを機に生活問題(派遣契約の終了とともに派遣会社の寮を出され、住所を失ったケースなど)を抱える求職者が急増したことを、大手メディアが広く報道した。これに対し政府は、ハローワーク

における「ワンストップサービスセンター」の設置を実験的に実施している。これは、生活保護等に対応する地方自治体担当窓口と、職業斡旋等に対応するハローワーク求職相談窓口をハローワーク内で合体させ、「生活問題と失業問題を複合的に抱える求職者」に文字通りワンストップで対応しようとしたものである。

とはいえ実際のところ、「派遣切り」は失業の典型的パターンの1つでしかない。構造不況に伴う企業のリストラ、失業の長期化や地域コミュニティの機能低下を背景に、いわゆる「パーソナリティ障害<sup>21)</sup>」者や「軽度のうつ、PTSD(心的外傷後ストレス障害)」と見られる求職者の相談が急増している。また、長期の失業状態は、引き籠もりなどによってコミュニケーション機会の減少を招き、結果としてコミュニケーション能力が著しく低下した求職者が増加している<sup>22)</sup>。ハローワークであれ民間人材ビジネスであれ、求職担当者は以上のような求職者を日常業務のなかで多数対応してきているとみられるが、状況判断の全ては対応した担当者の主観に頼らざるを得ず、また対応状況の内容が求職者本人のプライバシーやネガティブ情報を大量に含むことから、情報の共有化はなかなか進んでいないのが実態である(統計的な対応件数が、窓口での実感値を大きく下回るとみられる)。求職相談窓口を実際に運営する上では、「福祉的対応を要する分野と、職業紹介的対応が可能な分野の境界にまたがるグレーゾーン」の求職者にいかに対応するかが、喫緊の課題となっている。

以上のような「グレーゾーン対応」については、地方自治体・ハローワーク・民間人材紹介ビジネスの三者による事業者間サービス連携(域内の事業者ネットワーク化)が不可欠である<sup>23)</sup>。現行のワンストップセンターは求職者のセンター窓口への来所を前提とするが、「グレーゾーン求職者」のほとんどが、長期的に失業し求職活動をしているケースが多い故に、既にいずれかの相談窓口で何らかの個別相談を受けており、その窓口担当者にある程度の情報及び経験蓄積が属人的になされていることが多い。まずは、こうした分散する個人情報・経験をカ

ルテ化して集約していくことが必要であり、そのためには、サービス対象求職者が立ち寄る場所としての「ワンストップ」ではなく、サービス対応する窓口専門職が問題と情報を持ち寄る場所としての「一つの地域的な福祉・職業紹介専門職サークル」の形成(地域ネットワークの形成)が重要になると考えられる。

しかしながら各地域における現状は、サークル(ネットワーク)のコアが定まらないままである。ハローワークがコアとなって「職業紹介業務主導で福祉サービス」の境界分野をカバーしようとするネットワークが形成(ハローワーク内における障がい者サービス部門の拡充・外部連携策や、生活保護手続き窓口の設置や臨床心理士の配置など)されつつある一方、同時に同じ地域で、地方自治体(都道府県)がコアとなり「福祉サービス主導で職業紹介」分野をカバーしようとする動き(都道府県及び市町村による健康福祉及び障がい者関連部署のネットワークをベースに、自治体の雇用サービスを受託する民間人材ビジネスを統合させる事業など)が、相互に調整されないまま併行して進んでいる。しかも、それぞれのコア(政府出先機関としてのハローワークと、知事等の首長にリードされる地方自治体)が、民主党が政策として掲げる「地方分権論議」を背景に互いに譲らず独自路線を歩み、対象と情報と経験の地域的囲い込みを行っている。「求職者と障がい者の境界域(グレーゾーン)が拡大している現況では、特にコアな事業主体を限定して対応する必要はない(相談センター窓口は多いほうがよいので、国も自治体もそれぞれの立場で事業を拡充していけばよい)<sup>24)</sup>」との意見もあるが、これでは「二重行政」の明らかな容認であり、肝腎な情報と経験の共有化が進展しない。

#### ⑤ 若年失業の増大と「職業紹介・教育連携事業」の課題

周知の通り、年齢階層別の完全失業率は世界的に、15～24歳の若年層で最も高い(全体平均の倍近い水準にある)。2001～03年の構造的失業が続いた時期には、若年失業対策についても、当時の政府内において「若者自立・挑戦プラン<sup>25)</sup>」

(2003年6月)が取りまとめられ、各省庁で機動的な政策が打ち出された。この政策の一環として翌2004年より、就職活動中の学生や学卒見就職者、及び若年層の支援を主目的とした「ジョブカフェ（あるいは若年者就職支援センター）」が全国に設置されている。ジョブカフェ事業は、上記の長期失業者対策と同様、英国の「ニューディール政策」（1998年からの若年失業者支援策）を参考に制度化されたものである。一般的には、都道府県（地方自治体）がコアとなっており、民間専門機関を事業委託等により活用しながら全体をマネジメントし、若年者就職支援に関するノウハウの地域的蓄積を目的とする。ほとんどのジョブカフェ事業には民間人材ビジネスが受託者として参画していることから、同事業は、労働市場サービスにおける「地方自治体による民活施策」の代表事例となっている。

ジョブカフェ事業は平成16（2004）～18（2006）年に大規模な政府予算が投じられたが、現在は各都道府県予算に移行されたかたちで事業が運営されている。しかしながら、「予算が潤沢にあった時期には、求人情報や来所者の取扱数を増大させることが可能で、そうした戦略を採り続けてきたが、思うような成果（若年者の就職）はあげられなかった<sup>26)</sup>」という受託事業者の意見に象徴される通り、職業紹介・福祉連携事業と同様、「単なる受付窓口の全国的な大量設置と、その受付窓口での大量取扱」政策だけでは問題は解決しない状況が浮き彫りになっている。「若年求職者はとにかく“何か良い仕事はないか?”、求人企業はとにかく“誰か良い人材はいないか?”」の一点張り、ともに就業や採用のビジョンがなく、その結果として定着が長続きしない<sup>27)</sup>」との意見もあり、職業紹介と教育連携事業の抜本的な質的改善が迫られている<sup>28)</sup>。

他方、ジョブカフェ等の「職業紹介・教育連携事業」においては、民間受託事業者からの、ハローワークの求人情報活用を求める意見は、長期失業者支援に比較しても多くはなかった。若年求人は顕在化傾向にあって求人開拓が比較的容易なことや、新卒求人専門メディアなどによってハローワークとは大きく異なる「表現豊

かな広告手法」が定着していることが背景にあると見られる。しかしながら、一部に制度運営上の課題を強調する意見（「トライアル雇用の取扱がハローワークのみである」、「官民併設型事業では、当該民間事業者に紹介許可が下りない」、「ジョブカフェとヤングハローワークが同一ビル内で隣接するケースが多く、来所者の取り扱いになっている」など<sup>29)</sup>）がある。

#### ⑥ 地方自治体による雇用サービス事業の拡大と官官連携

2009年9月の政権交代以降、地方自治体の議会等において、雇用問題を大きく取り上げる傾向が顕著になっている。「雇用問題は票になる」と考える首長、地方議会議員が増えたことが、その背景にある。これに応じて、ジョブカフェのような政府予算事業に合わせて、都道府県費の独自予算で雇用サービスを事業化する地方自治体が増加している。この事業の多くが、競争入札方式により民間専門機関を活用するスキームとなっており、労働市場サービスのいわゆる「官民連携」は、「政府・民間連携」と「地方自治体・民間連携」の2つの事業が地域労働市場において混在する状況になってきている。

地方自治体による民間活用（地方自治体・民間連携）には、（政府・民間連携との相対比較において）いくつかの強みがある。まず第一に「地域の事情にあった独自の予算策定が可能なこと<sup>30)</sup>」、第二に「職業紹介等雇用サービスに関連する諸事業（企業誘致・雇用創出、教育・育児、健康・福祉、生活保護など）の広範なネットワークを有していること<sup>31)</sup>」、そして第三に「公共部門であることによる（市民等利用者におけるハローワークと同等レベルの）安心感があること<sup>32)</sup>」である。地方分権論議のなかでは、「ハローワークが職業紹介を軸に福祉、教育分野など関連業務を統合させていくよりも、地方自治体が福祉、教育、生活保護など広範な業務に、民間人材ビジネスを活用しながら職業紹介業務を統合させていくほうがサービスの質的向上に資する」とする意見がある。もちろん、これには「地方自治体のコアとなることによって、財源が豊かで首長のリーダーシップが明確な自

治体とそうでない自治体の間に、大きなサービス格差が生じる」とする反対意見があるが、これは政治の領域でもあり、現段階において必要な作業は、まず何よりも双方の現況と問題点を地域ごとに把握、精査していくことであろう。

以上のような地方分権論議の一方で、こうした①政府単独事業（ハローワークなど）、②政府・民間連携事業（長期失業者民間委託事業など）、③地方自治体単独事業（企業誘致、福祉事業など）、④地方自治体・民間連携事業（ジョブカフェ事業など）といった事業混在の間に、地域的な相互補完的ネットワークが自然発生的に生まれてきている。「ハローワークから、軽度なうつ状態にある求職者が地方自治体の福祉センターに利用勧奨されるケース、ハローワーク及び地方自治体双方に関係する民間受託事業経験者（民間事業者）の人的ネットワークを介して、各事業間で専門家サービスの融通を目的とした相互リファールが行われているケース、さらには関連事業者（上記①～④）の定期会合などにより地域的なネットワークが形成され相互リファールが行われるケース<sup>33)</sup>」などである。

#### ⑦ 求職者サービス事業における民間委託発注の「あり方」の再検討

以上、見てきた通り、2001～03年の構造的失業を経て以降（2004年～）、求職者サービス事業における「民活施策（民間委託事業）」は、求人事業所サービスと比較して、より着実に実施されてきていると言える。さらに、ハローワークからの発注に加え地方自治体からの委託発注も増加しており、また若年層など特定の求職者層に限定した事業が定着するなど、事業の形態が多様化しつつ現在に至っている。

上述の通り、2009年には再度、完全失業率が5%の大台に乗り、また有効求人倍率は再度、全国的に1倍を下回った。こうした状況下にあっては、求職者サービス事業における民間活用策も、その「あり方」を抜本的に見直していく必要がある。この問題に関して、本研究事業の一環として開催したヒアリング調査においては、以下の通り様々な課題及び意見が出された。

まず第一に、ハローワークの委託事業に関す

る「仕様書」もしくは「受託事業者の要件」に関する課題である。

これについては、①取扱求人者の範囲を自主案件に限定していることや、②単年度予算の弊害が大きい（単年度という短期間では受託側は長期的な戦略が立てられず、投資回収の見込みがないのでスタッフの教育もできない）こと、③有施設受託型が多い（求職者のプライバシー保護が担保できるのであれば、必ずしも施設設備資産もしくは借り上げを必要としないのではないかとする意見）こと、④企画内容よりもコスト競争で落札者が決まりやすい（その結果、全国展開する大企業が受託しやすくなるが、地域労働市場で総合的な力を発揮するのは、むしろ地域に根ざした地元資本である）こと、⑤職業訓練の委託事業には労働市場ニーズを無視した詰め込み訓練が多く（職業訓練受託の際の仕様書が時間単価で設定されていると、受託者は委託料増大のために無目的かつ総花的な講義科目を多数設定する）、マッチングのタイミングを狂わせてしまうこと、⑥出来高制が基本となっている（結果としてマッチングしやすい求職者にコストをかけることになり、雇用労働の二極化を招いている）こと、⑦民間併設型の官民連携事業では民間に紹介許可が下りない（カウンセラーは紹介業務を経験することで技量を高めていくが、その機会すら与えられない事業が多い）こと、などが挙げられていた。

これらの多くは、受託側民間専門機関の持つ強みやノウハウを減殺するものであり、早急な見直し作業が急務である。

第二に、官民連携事業における命令系統の混乱、調整機能の欠落、蓄積情報の散逸など「組織マネジメントのあり方」に関する課題である。

これらの課題は、利用者クレームへの対応時において如実に顕在化する。官民事業には、求職者サービスにおいてハローワークと民間の窓口が同一所内に併設されていたり、同一所内で求職者に提示される求人情報データベースが、窓口（官民それぞれの事業者）ごとにバラバラな仕様で公開されていたり、さらに求職者を年齢など属性ごとに細分化し窓口をそれぞれ別施設に設置していたりするケースが非常に多い。

とはいえ、これら全てに通じ、全体を統合管理する企画調整部門<sup>34)</sup>、受け付け部門、CS 部門(カスタマーサティスファクション:「顧客満足度向上専門部署」)が機能していればよいが、現行体制でこれらを組織的に制度化している事業はまれで、ほとんどが現場担当者の属人的な努力で処理されている。

こうした内部統制の甘さは、いずれ大きな不祥事を引き起こす可能性が高く、同様に早急な見直しが求められる。

第三に、地域労働市場における各事業間の相互補完や業務連携など「地域内ネットワークのあり方」に関する課題である。

地域、特に大都市部においては、労働局、都道府県、政令市、その他市町村がそれぞれ独自あるいは民間委託による雇用サービスを事業化しているが、それらの事業の間には明らかな「二重行政のムダ」が見られる。一部には、各部門の各担当部局が相互に連携し、担当者の定例会議や相談案件の相互リファー(利用勧奨)などを現場の状況に沿って対応しているケースもあるが、経験の蓄積や効率的な相互補完が行われているとは言えない状況にある。また一部には、「競合関係にあるが故に、適切な利用勧奨を敢えて行わない」ケース(例えば、ハローワークと隣接「人材銀行委託事業者」との間の競合関係など、それぞれが取扱実績を維持するために連携を拒否するケースなど)も見られる。こうした状況下にあつて地域住民からは、「ハローワークと地方自治体窓口との間をたらい回しにされた」、「専門機関を紹介してくれるのはよいが、行った先で同じようなことを何度も聞かれる」、「似たような名称の似たような組織が多く、どこに行っても良いのか全く分からない」などのクレームが出されている。

緊急雇用対策などの予算を積み上げる前に、地域におけるこうした錯綜状況をまず整理しなければならない。

そして第四に、官民比較あるいは官民連携事業間での業績比較など「各事業のパフォーマンス評価のあり方」に関する課題である。

官民連携事業は各地域において、ここ4～5年で急拡大してきたところであるが、その評価

を公正に行っていく上では、未だ多くの課題を抱えているといわざるを得ない。ハローワークと民間専門機関(人材ビジネス)間においては未だ、紹介実績のカウントの仕方が定着しておらず、双方が勝手な解釈で自己評価を公表している(ダブルスタンダード問題の放置)。例えば、ハローワークは「紹介状発行と雇用関係成立」の双方を確認した時点で業績カウントを行うが、民間事業の多くは「カウンセリング対象者が就職したケース」全てをマッチング業績としてカウントする。これでは、ハローワークが完全に不利である。他方、2006年以降の市場化テスト(職業紹介)においては、ハローワークの所内に民間受託事業者が窓口を設置するが、「ハローワークへの来所求職者(ハローワークの“のれん”で集客した母集団)」を対象にハローワーク内で、ハローワークと民間事業者を競合させている。これでは逆に、民間受託事業者にとってアウェーゲームとなり、圧倒的に不利である。また、緊急雇用対策関連の助成金やトライアル雇用などはハローワーク経由の就職であることが前提となっており(ただし「特定就職困難者雇用開発助成金」についてはその限りではない)、この点においても民間事業者が不利である。こうした相双いずれかにとってアンフェアな評価基準が複数放置されたまま定まっていないうえ、いくら官民競争入札制度(市場化テスト)を重ねても意味はない。

官民双方で市場化テストのあり方の再検討を行い、これを継続させていく必要があることは、競争者同士における公平公正の担保の観点からも言うまでもないことであろう。

### (3) その他の重要な論点

#### ① 立場を超えた「現場主導のリーダーシップ」の重要性

「船頭多くして、船、山に登る」。各地域で官民連携が進展する労働市場サービスの将来を洞察する上で、この諺が示唆するところは極めて重要な論点となる。

日本の労働市場サービスの現行体制は、官民の事業主体及びその組み合わせが入り乱れつつ、



それぞれの思想や立場、予算的基盤や指揮命令系統を異にしたまま運営されている。そして官民を問わず現場の窓口は、多様化する求人企業及び求職者のニーズに個別に対応している。現場の窓口においては、その担当者の所属が官であれ民であれ、同一のサービス対象を日々見ている時点で、サービス業務の課題に関する認識は大きくは異なることはないが、それぞれの現場窓口から指揮命令系統の組織的ヒエラルキーを遡って上に行けば行くほど、政策的な思想や立場の大きな齟齬が生じていく。例えば、①財政規律を全面に出して、公共機関の予算削減と民間活用を強く主張する考え方、②批准する国際条約<sup>35)</sup>の遵守を重視して、ハローワークを中心とする体制を拡充しようと主張する考え方、③地方分権を政策の中心に据え、ハローワークなど国の出先機関を地方に予算及び人員ごと移管しようとする考え方などがあり、それぞれによって、それぞれが現場に求めるリーダーシップのあり方は本質的に異なっているのが現状である。しかしながら、こうしたリーダーシップの混在（異なる考えの「船頭が多い」状態）が現場に与える悪影響は極めて大きい。メディア報道においても、またこの調査研究事業で実施したヒアリング調査においても、上記の考え方にそれぞれ立って、それぞれの現場で代理戦争を行う議論シーンが至る所で散見されている。

とはいえ、あくまでも労働市場サービスにおけるリーダーシップは、地域の労働市場の現場からボトムアップで選ばれた者が果たすべきであろう。今回実施したヒアリング調査は、官民などそれぞれの出自を超えて地域の担当責任者が一堂に会し、それぞれ具体的事例に則した課題や意見を持ち寄った点で極めて画期的である。こうした会議体は、労働政策審議会のあり方と同様に立場のバランスを重視し、例えば「国・地方自治体・民間事業者の三者構成」を維持しつつ、継続されていくべきである。こうした会議体において議論し、それぞれの地域のリーダーシップの所在を明確にしていく必要がある。

## ② 国際化する労働市場への対応

2010年、改正入国管理法が施行され、日本の

在留資格制度に新たな在留資格（VISA）「技能実習」が加わった。これは、従来から日本の中小企業等に受け入れを認めてきた「外国人研修・技能実習生」の在留資格を「技能実習」生に一本化し、人権問題が生じないように、これらに労働法を適用することで受け入れ環境を整備しようとしたものである。この法制度改正によって、外国人の入国に際し事務的な受け入れ窓口となっていた中小企業等による事業協同組合の多くが、労働法の一つである職業安定法の適用を受け、職業紹介許可事業者へと移行することになった。

財団法人国際研修協力機構（JITCO）の業務統計によると、2008年現在、日本の技能実習生数<sup>36)</sup>は6.3万人に達しており（うち中国人が4.9万人）、1991年の受け入れ制度化以来、一貫して増加傾向にある。図3の通り、日本の民間人材紹介ビジネスは2008年現在、就職者数で26.2万人の取扱実績を積み重ねてきたところであるが、雇用関係に移行した外国人「技能実習」生は既に、この約4分の1に達する受け入れ規模となっている。

外国人技能実習生受け入れの業務プロセスは、①日本における受け入れ企業情報の取りまとめ（求人受理業務）、②中国など送り出し国における技能実習希望者の受け付け（求職受理業務）、③送り出し国などにおける日本側担当者と外国人実習希望者による面接の実施（マッチング業務）を中心とする「紛れもない職業紹介事業」である。この点で、今後の外国人技能実習生受け入れに係る業務監理（行政指導を含む）については、民間人材紹介ビジネスを中心とした新たな官民合同機関が職業紹介業務の経験とノウハウを活かし、全体を監理していくシステムを検討する必要がある。これまで外国人研修・技能実習生に関する分野を所管してきた JITCO はあくまでも職業能力開発と国際交流事業の支援を目的としてきた機関であるし、また、地方労働局においても、日系人労働者を中心にハローワークにおいて外国人雇用サービスを続けてきているが、その背後にある「あっせんブローカー業務」に対して、業務プロセスの解明とともに行政指導等を行ってきた実績は乏しいから

である。

こうした新たな分野こそ、民間の経験やノウハウ及び機動力を活かすかたちで、労働需給調整システムを維持していく新たな枠組みを検討していくべきであろう。

## おわりに

### —政策的インプリケーションのまとめ—

本稿においては、人材協内に組織した専門家による委員会での議論とともに、全国各地で関係者に対するヒアリングを開催することで、日本の労働市場サービスにおける「民活施策」の

アイデアやニーズ、及び意見や課題を収集、分析してきた。その調査分析結果（民活のアイデア）については、表4のようにまとめることができる。

1997年の国際労働条約が求める通り、日本における、国民に向けた職業紹介サービスのあり方は「官民協力」が原則となっている。それまで、日本の職業紹介サービスは「国家独占」原則によってハローワークを中心に運営されてきたが、1990年代には様々な法制度改正が行われ、図3の通り、民間の人材紹介ビジネスは着実にサービスのシェアを拡大させてきている。

表4 職業紹介業務における民間活用策の具体的アイデア

施策の分野	民間活用プログラム改善案の具体的内容
求人サービス	①民間の人材紹介コンサルタントによる、ハローワーク求人事業所担当職員（嘱託を含む）の業務プロセス分析と再教育 ②求人開拓業務プロセスの質を重視した新たな「市場化テスト」評価基準の開発と、それを活用した「市場化テスト」の実施 ③厳格な守秘義務規定に基づく「職業紹介リスクプロファイル」の官民担当者による共同作成とプロファイル情報の官民共有化 ④ハローワーク求人開拓業務の（組織的な）民間委託事業の拡大 ⑤ハローワーク求人情報の、厳格な守秘義務規定に基づく「官民完全共有化」（ハローワーク求人情報のインフラ化）
求職サービス	①ハローワークの民間委託事業における「受託者資格要件（有施設要件や自主開拓求人限定要件など）」の官民共同による見直し ②ハローワークの民間委託事業における「仕様書のあり方（委託契約期間の複数年度化や成功報酬型委託料算定基準など）」の官民共同による見直し ③ハローワークと地方自治体間における、地域内の「労働市場サービス事業に係る二重行政のムダ」のチェック並びに事前調整 ④既存の民間委託事業における、事業組織内の指揮命令系統及び責任の所在の明確化、並びに仕様変更を可能にする企画調整機能の付与 ⑤求職者相談の業務プロセスの実態を踏まえた、競争者間の公平公正を担保した新たな市場化テスト評価基準の開発と、それを活用した市場化テストの実施
そ の 他	①各地域における、「国・地方自治体・民間事業者の三者構成」による「労働市場サービス民間委託事業の企画運営に係る会議体」の設置、及び国による同会議体への支援 ②改正入国管理法（技能実習生の労働法適用）に対応した、「民間職業紹介機関を中心とした新たな国際労働市場監理団体」の設置、及び国による同監理団体への支援

\*筆者作成による。

表2の通り、2001～03年、完全失業率は5%を超え、有効求人倍率は全国的に1倍を下回った。こうした危機的な不況期にあって、ハローワークからの長期失業者の民間委託事業など「官と民が組織資産と人的資源及びのれんとノウハウを出し合って対応する」官民協力体制が模索され、多数の事業が実施された。もちろん、それまで長く続いた原則が大きく変わった訳であるから、官民協力事業は様々なロス、ボトルネック、課題を抱えていた。本来であれば、こうした課題は、事業を着実に継続させつつ、官民のコミュニケーションと協力とをもって一つずつクリアしていくべきものであった。しかし、そうはならなかった。2004年以降、景気が一時的に持ち直したことで、新自由主義的な規制緩和・行政改革政策がハローワークの現場を追い詰めたことで、官と民との「対立」とも言うべき関係がメディアなどで構造化し、協力事業が急速に形骸化されてしまった。

2008年のリーマン・ショックを経て2009年、日本の完全失業率は再び5%を超え、有効求人倍率は全国的に1倍を下回っている。本来であれば「官民協力」原則に立ち返り、2004年から08年までの「官民のコミュニケーションと協力の空白期間」を早急に埋めていく工夫が不可欠である。しかしながら再び、そうはなっていない。以降は、「派遣切り」に代表される急速な貧困化が社会問題となり、また、政策的な転換を生む政権交代があって、民間の人材ビジネス事業者がメディアなどに追いつめられているからである。

そもそも労働市場とは、好況と不況、言い換えれば買い手市場と売り手市場との両極を行き来する性格を持つ「制度」である。この制度に必要なのは、その時々時代の極端な揺らぎに将来のあり方を見失うことなく、あるべき原則に従って、ステークホルダー（特に現場の関係者）が心を一つにすることであろう。この研究で実施したヒアリング調査などは、そのための格好の「場」に違いない。本稿においては、その場で議論された意見等の集約を念頭に置いている。表3は、そうした議論のなかから民活施策の具体的なアイデアを抽出し、整理したも

のである。

表3に列挙された様々な民活施策案の具体化については、公共部門における公務員制度や予算制度上の制約、あるいは批准した国際条約の求めに一部反する内容も含まれていると思われる。同様に、民間部門においても、例えば国と地方自治体の二重行政チェックなど、自らのパイを縮減させるような施策案もある。しかしながら、そのような制約や利害を前面に出し、現場での議論を深めずに結論を急ぐ姿勢は、国際条約の遵守並びに国民サービスの向上を常に企図する観点から決して許されるべきではない。官民の各関係者間においては、国民サービス向上の視点を失うことなく、そのサービスの最前線にいる担当者の「現場の視点・アイディア」を重視し、今後の民活施策のあり方を深く議論していく義務があるのである。

## 〔注〕

- 1) ILO 駐日事務所ホームページ（以下）を参照されたい。

[http://www.ilo.org/public/japanese/region/asro/tokyo/standards/st\\_c181.htm](http://www.ilo.org/public/japanese/region/asro/tokyo/standards/st_c181.htm)

- 2) 人材ビジネス業界団体の一つである社団法人日本人材紹介事業協会（以下、人材協）は2008～09年にかけて、厚生労働省より「民間事業者を活用した施策展開のための調査研究」を受託し、各年1冊の報告書を取りまとめている。筆者は、その調査研究事業受託に伴いに人材協内に設置された調査研究委員会に座長（2008年）及び委員（2009年）として参加しており、本稿はその成果の一部を含んでいる（該当箇所については、公表されている上記報告書から引用した）。同委員会では、全国の人材紹介ビジネス事業者を対象としたアンケート調査（2008年及び09年）に加え、全国5地域において、当該地域所管の地方労働局及びハローワーク幹部、同じく都道府県雇用政策担当者、経営団体幹部、並びにこれら機関から職業紹介を含む雇用サービス事業を受託している民間人材紹介ビジネス事業者に対しヒアリング調査（2009年）を行っている。詳しくは、日本人材紹介事業協会（2010）を参照されたい。

しかしながら、本稿において展開されている主張は筆者個人のものであり、上記調査研究委員会を代表するものではないことをお断りしておく。

- 3) 詳しくは、日本労働研究機構（1999）を参照されたい。
- 4) ここで使用されている図2～9は、いずれも日本人材紹介事業協会（2010）総論部分から引用したものである。
- 5) 出所は厚生労働省。以下、図9まで同じ。
- 6) 大竹文雄（2003）によれば、2003年1月のハローワーク等の求人開拓数は20万6,928人であり、そのうち求人開拓推進員によるものは10万4,040人であった。このように、ハローワークの開拓求人の半分以上が、求人開拓推進員によるものであった。
- 7) この調査研究は、労働政策研究・研修機構が平成17（2005）年度に厚生労働省職業安定局から要請を受けて実施したもので（JIPT 要請研究「公的職業紹介のニーズ等に関する研究」）、求人事業所へのヒアリング調査は2005年11月～06年1月にかけて実施されている。
- 8) ヒアリング調査における地方労働局担当者の発言による（表1 調査対象 B-1）。
- 9) 2008年には、「キャリアコンサルティング」職種が技能検定試験の対象職種となっている。キャリアコンサルティング協会によれば、2009年3月現在、全国に約2.6万人の「キャリアコンサルタント有資格者」が存在する。
- 10) ヒアリング調査における、地方労働局担当者の発言による（表1 調査対象 C-1）。
- 11) ヒアリング調査における、地方労働局担当者（表1 調査対象 C-1）並びに、地方自治体の職業紹介受託事業者担当者（表1 調査対象 C-3）の発言による。同発言（受託事業者担当者）によれば、「ハローワークでは何も相談事を聞いてくれないからここに來た、と言う求職者が数多く存在する」という。
- 12) ヒアリング調査における、地方自治体の職業紹介受託事業者担当者（表1 調査対象 C-3）の発言による。
- 13) ヒアリング調査における、地方労働局担当者（表1 調査対象 C-1）の発言による。
- 14) ヒアリング調査における、地方自治体の職業紹介受託事業者担当者（表1 調査対象 C-3）の発言による。例えば、「カウンセラーの求人に対して、資格も経験も全く持たない求職者が面接に訪れる」など。
- 15) ヒアリング調査における、地方労働局担当者（表1 調査対象 A-1）の発言による。
- 16) 詳しくは、佐野哲（2008）を参照されたい。
- 17) 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」（平成15（2003）年6月27日閣議決定）は、「長期失業者に民間事業者を活用して集中的な就職相談、効果的な職業訓練・職業紹介等を行う。その成果に対する評価に基づく報酬等の誘因を付与する」との方針を示した。
- 18) ヒアリング調査における、地方労働局担当者（表1 調査対象 C-1）の発言による。
- 19) ヒアリング調査における、地方自治体の職業紹介受託事業者担当者（表1 調査対象 B-3）の発言による。
- 20) ヒアリング調査における、地方自治体の職業紹介受託事業者担当者（表1 調査対象 C-3）の発言による。
- 21) ドイツの心理学者シュナイダーは、「性格の偏りのために、自分で苦しんだり、周囲を苦しめるもの」と定義している。
- 22) ヒアリング調査における、地方自治体担当者（表1 調査対象 D-2）の発言による。
- 23) ヒアリング調査においては、都道府県自治体の雇用担当課が中心となり、都道府県の職業紹介担当（民間の受託事業者を含む）、障がい者担当、民間ボランティア、求人企業等をネットワークさせる試みが報告されている（表1 調査対象 D-2 の発言による）。
- 24) ヒアリング調査における、地方労働局担当者（表1 調査対象 E-1）の発言による。
- 25) 文部科学大臣、厚生労働大臣、経済産業大臣、経済財政政策担当大臣の連名により、「若年者の働く意欲を喚起しつつ、全てのやる気のある若年者の職業的自立を促進し、もって若年失業者等の増加傾向を転換させることを目的とし」、「教育・雇用・産業政策の連携を強化し、官民一体となった総合的な人材対策を強化する」プランとして取りまとめられた。
- 26) ヒアリング調査における、地方自治体の職業紹介受託事業者担当者（表1 調査対象 D-3）の発言による。
- 27) ヒアリング調査における、地方自治体の職業紹介受託事業者担当者（表1 調査対象 A-3）の発言による。
- 28) ヒアリング調査において、地方自治体担当者（表1 調査対象 A-3）からは「若年求職者のキャリア意識が揺らいでいるが、この分野の意識啓発及び若年求職者の自主性向上、自主開拓能力の引き上げこそ、地方自治体が担うべき分野である」との意見が出された。
- 29) ヒアリング調査における、地方自治体の職業紹介受託事業者担当者（表1 調査対象 D-3、A-3、E-3）の発言による。
- 30) ヒアリング調査における、地方自治体担当者（表1 調査対象 D-2）の発言による。さらに、ここでは「国は全国一律の仕様を求め、それ（特定地

域には不要だが全国標準化のためには必要な仕様)に耐えられる民間を活用する。また国は(既にハローワークなど現業部門を有しているが故に)自らの組織維持に都合の良い仕様書を作り、それに応じる民間を活用する。都道府県の事業においては、そのようなムダや不条理は発生しない」との意見が強調されていた。

- 31) ヒアリング調査における、地方自治体担当者の発言(表1 調査対象 E-2)による。さらに、ここでは「都道府県や市町村の職員は、職場の人事異動において、企業局(企業誘致)や教育委員会(教育)、保健センター(医療福祉)など広範な職務を経験しており、職業紹介と福祉、職業紹介と教育など境界分野の問題解決には、こうした異動による人的ネットワークと職務経験が活かされている」との意見が付け加えられた。
- 32) ヒアリング調査における、地方自治体担当者(表1 調査対象 A-2)の発言による。
- 33) ヒアリング調査における、地方労働局担当者(表1 調査対象 E-1)、地方自治体担当者(同 E-2)及び地方自治体の職業紹介受託事業者担当者(同 E-3)の発言による。
- 34) ヒアリング調査においては、この点に関して、地方自治体の職業紹介受託事業者担当者(表1 調査対象 B-3)から「受託事業実施後、受託事業内に企画調整部門が設置される場合、仮にその企画調整プロセスにおいて当該受託事業の仕様に問題を発見した時には、予算制度の現実的な範囲内で速やかに仕様の内容が変更できる体制を取っておくことが望ましい」との意見があった。
- 35) ILO 第88号条約「職業安定組織の構成に関する条約」(1948年採択、日本は53年に批准)は、批准国に対し、誰もが職業紹介サービスを利用できるよう無料の職業安定組織を維持し、全国に事務所を設置・運用するよう求めている。
- 36) 制度的には、受け入れ中小企業等における1年の研修期間(在留資格は「研修」)を経て、その後、そのまま引き続き2年の実習期間に移行した「特定活動」在留資格取得者の数。

#### 【参考・引用文献】

- 日本労働研究機構(1999)『ホワイトカラー職業紹介の規制緩和』日本労働研究機構, 1999年
- 大竹文雄(2003)「日本の構造的失業対策」『日本労働研究雑誌』(No.516号), 2003年7月
- 労働政策研究・研修機構(2007)『公的職業紹介の現状とニーズに関する調査研究』労働政策研究・研修機構, 2007年
- 佐野哲(2008)「人材ビジネスか、それともハローワ

ークか—職業紹介サービスにおける国と民間の関与」『日本労働研究雑誌』(No.573号), 2008年4月

日本人材紹介事業協会(2010)「民間事業者を活用した施策展開のための調査研究報告書」, 2010年3月